

Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Innehållsförteckning

1	Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.....	3
1.1	Omfattning	3
1.2	Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden	3
1.3	Resultatredovisning.....	5
1.3.1	Inkomstpensionssystemet	6
1.3.2	Premiepensionssystemet.....	7
1.3.3	Administrations- och förvaltningskostnader.....	9
1.3.4	Pensionernas tillräcklighet.....	10
1.3.5	Ett längre arbetsliv upprätthåller pensionsnivåerna och vården.....	14

1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

1.1 Omfattning

Redovisningen av den allmänna pensionen är uppdelad på två avsnitt. Inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom redovisas det skattefinansierade grundskyddet för äldre och ersättning till efterlevande. I detta avsnitt redovisas den inkomstgrundade ålderspensionen som omfattar inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet. Båda systemen är avgiftsfinansierade. 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 även att administrationskostnaderna hos Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Statens servicecenter finansieras inom respektive system.

Tabell 1.1 Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Miljoner kronor

	Utfall 2019	Beräknat 2020	Beräknat 2021	Beräknat 2022	Beräknat 2023
AP-fonderna, pensionsutgifter	314 724	326 332	333 245	337 911	349 201
Administrationskostnader	2 903	3 007	3 121	3 195	3 270
Totalt för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	317 628	329 339	336 366	341 106	352 471

Tabell 1.2 Utgifter för premiepensionssystemet

Miljoner kronor

	Utfall 2019	Beräknat 2020	Beräknat 2021	Beräknat 2022	Beräknat 2023
Premiepensionssystemet	11 715	15 138	16 755	19 489	22 464

1.2 Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden

Ett hållbart pensionssystem som ska bli bättre

Arbete är grunden för all välfärd. Därför bygger vårt pensionssystem genom livsinkomstprincipen så starkt på arbete. Mer arbete ger mer pension och pensionen blir på så sätt en avspeglning av arbetslivet. Det är en grundläggande och sund princip som är hållbar över tid. Tillsammans med de försäkringsmässiga principerna som innebär att pensionssystemet är ett eget slutet försäkringssystem som betalar ut de pensioner som systemet kan finansiera med avgifter och avkastning från AP-fonderna har vi ett mycket hållbart system som kan hålla över generationer. Det är viktigt för ett så långsiktigt system som ett pensionssystem – en person som i dag går in i arbetslivet ska kunna känna sig förvissad om att principerna kan bestå när denne ett antal decennier senare ska lyfta sin pension. Därför är det också viktigt att systemet stöds av sex av riksdagens partier. Med en sådan riksdagsmajoritet finns mycket goda förutsättningar för att systemet ska kunna bestå politiskt under lång tid oavsett förändrade majoritetsförhållanden i riksdagen. Regeringens ambition är också att vårda en fortsatt bred politisk samsyn om pensionssystemet.

Ett stabilt och hållbart system innebär dock inte att det saknas utmaningar. Även om pensionssystemet är byggt för att klara oväntade och kraftiga påfrestningar så behöver det anpassas till en förändrad omvärld om det ska fungera så effektivt som möjligt. Det handlar särskilt om att säkerställa att själva syftet med ett pensionssystem uppnås – att systemet levererar pensioner som uppfattas som tillräckliga och trygga. Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionssystemet, har därför i uppgift att följa upp och vårda pensionssystemet. För närvarande innebär det arbete med att fullt ut genomföra innehållet i Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner (S2017/07369/SF). Överenskommelsen fokuserar på förbättrade förutsättningar för just höjda och trygga pensioner och innehåller tydliga åtgärder främst i fråga om ett reformerat och tryggare premiepensionssystem, ett förstärkt grundskydd och ett längre arbetsliv.

Ett hållbart och längre arbetsliv är väsentligt för pensionerna och pensionssystemet

Pensionssystemet är finansiellt autonomt och pensionerna blir precis så stora som systemet kan finansiera. Vi lever allt längre vilket i ett autonomt system innebär att den intjänade pensionen måste räcka till allt högre åldrar, dvs. om vi inte förlänger arbetslivet blir ingångspensionen allt lägre. För att upprätthålla pensionsnivåerna behöver därför arbetslivet förlängas i takt med den ökade medellivslängden. Görts det kan pensionsnivåerna upprätthållas. Det innebär också mer pensionsavgifter och ett finansiellt starkare system som står bättre rustat för finansiella påfrestningar. Därutöver är ett längre arbetsliv av stor betydelse för att upprätthålla sysselsättning och välfärd.

Mot bakgrund av behovet av ett längre arbetsliv har Pensionsgruppen enats om att justera åldersgränserna i pensionssystemet och angränsande trygghetssystem. Ett första steg har tagits i och med att den tidigaste åldern för uttag av allmän pension har höjts från 61 till 62 år från den 1 januari 2020. Samtidigt höjdes åldern för rätt att kvarstå i anställning från 67 till 68 år. I linje med pensionsöverenskommelsen kommer förslag om fortsatta justeringar 2023 och 2026 att lämnas till riksdagen, se utgiftsområde 11 avsnitt 3.8.1.

För att upprätthålla förvärvsgraden i samhället är det alltså väsentligt att de som har förmåga att arbeta längre också ges den möjligheten. Det kräver god arbetsmiljö och åtgärder som underlättar omskolning och karriärväxling. Det kräver också att äldres kompetens tillvaratas och att den åldersdiskriminering som i dag finns på den svenska arbetsmarknaden motverkas. Regeringen kommer att ha ett fortsatt fokus på dessa frågor.

Pensionerna behöver höjas

Även med ett längre arbetsliv upplevs ofta pensionerna som för låga. Det gäller särskilt för dem som jobbat ett långt arbetsliv i vanliga yrken där pensionen ofta inte blir så mycket högre än om de inte jobbat alls. Av det skälet finns i Januariavtalet uttalat att pensionerna ska höjas. Regeringen föreslår därför i denna proposition att ett inkomstpensionstillägg införs från och med 2021, se utgiftsområde 11 avsnitt 3.9.

Pensionssystemet är avgiftsbestämt vilket innebär att vi får pension i förhållande till vad som har betalats in. För en högre pension måste man öka inbetalningarna genom mer arbete, vilket ofta innebär ett längre arbetsliv. För att pensionerna ska vara tillräckliga måste dock också pensionsavgiften vara på rätt nivå. Inom ramen för Pensionsgruppens arbete ska nivån på pensionsavgiften analyseras.

Premiepensionen ska bli tryggare

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

Ett första steg har tagits genom att införa skärpta krav för att en fond ska kunna vara med på fondtorget. Staten behöver dock ta ett större ansvar för premiepensionssystemet, som bör vara konstruerat utifrån hur människor faktiskt agerar och inte hur det anses att de borde agera. Pensionsgruppen har därför i sin överenskommelse från december 2017 kommit överens om att i ett andra steg i reformeringen ersätta det öppna fondtorget med ett upphandlat fondtorg.

I juli 2018 tillsatte regeringen en särskild utredare som hade i uppdrag att ta fram ett regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension (Fi 2018:06). I november 2019 överlämnade utredningen betänkandet Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44) som innehåller förslag på regler för ett upphandlat fondtorg och en lag om en myndighet som ska upphandla fonder och förvalta fondtorget. Betänkandet har remissbehandlats och en genomförandeutredning arbetar nu med förberedelser för att inrätta den myndighet som ska ha ansvar för det upphandlade fondtorget. Regeringens avsikt är att återkomma till riksdagen med förslag till ett upphandlat fondtorg, i enlighet med pensionsöverenskommelsen.

1.3 Resultatredovisning

En grundläggande egenskap för pensionssystemet är dess finansiella hållbarhet. För att analysera den finansiella hållbarheten och visa hur systemet fungerar inleds resultatredovisningen med beskrivningar av den inkomstgrundade pensionens två delsystem – inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet. Systemen är konstruerade för att vara autonoma och därigenom finansiellt stabila.

Priset för ett finansiellt hållbart autonomt system är att tillräckligheten i pensionsnivåerna inte är garanterad. Att människor anser att pensionsnivåerna är tillräckliga är dock ett grundläggande och självklart syfte för ett pensionssystem och dess trovärdighet. Tillräckligheten brukar analyseras genom att mäta kompensationsgraden (dvs. pensionens storlek i förhållande till inkomsten före pensioneringstidpunkten) och pensionärernas ekonomiska standard (dvs. disponibel inkomst med hänsyn tagen till försörjningsbördan). Av den anledningen innehåller resultatredovisningen beskrivningar av pensionärers ekonomiska situation och hur den utvecklats över tid. Eftersom den allmänna pensionen för de flesta endast står för en del av de inkomster som äldre har ingår även andra inkomster i resultatredovisningen. För de flesta pensionärer är tjänstepensionen den viktigaste inkomsten vid sidan av den allmänna pensionen, men även andra inkomster så som privat pension, lön och kapitalinkomster beaktas i resultatredovisningen eftersom de har betydelse för pensionärernas ekonomiska standard.

Redovisningen beskriver i huvudsak resultaten vid utgången av 2019. Till viss del ingår även en beskrivning av vad som har hänt under 2020 samt prognoser för hur pensionerna kommer att påverkas framöver.

1.3.1 Inkomstpensionssystemet

Av den totala pensionsavgiften på 18,5 procent går 16 procentenheter till inkomstpensionssystemet. Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem vilket innebär att de avgifter som betalas in av de förvärvsarbetande under ett år används för att betala de utgående pensionerna samma år. Om inbetalningarna till systemet är större än utbetalningarna sparas överskottet i AP-fonderna. På motsvarande sätt tas medel från fonderna om utbetalningarna är större än inbetalningarna. Fondernas främsta syfte är att stabilisera pensionsutbetalningarna i förhållande till ekonomiska och demografiska variationer samt att bidra med kapitalavkastning till inkomstpensionssystemet.

Inkomstpensionssystemet är finansiellt hållbart och klarar såväl ekonomiska som demografiska förändringar. Den beror på att pensionsutbetalningarna har kopplats till livslängdsutvecklingen och den ekonomiska tillväxten. Konstruktionen är en garanti för att eventuella underskott i systemet inte skjuts på framtida generationer, men innebär också att de utgående pensionerna kan påverkas negativt till exempel vid samhällsekonomiska kriser.

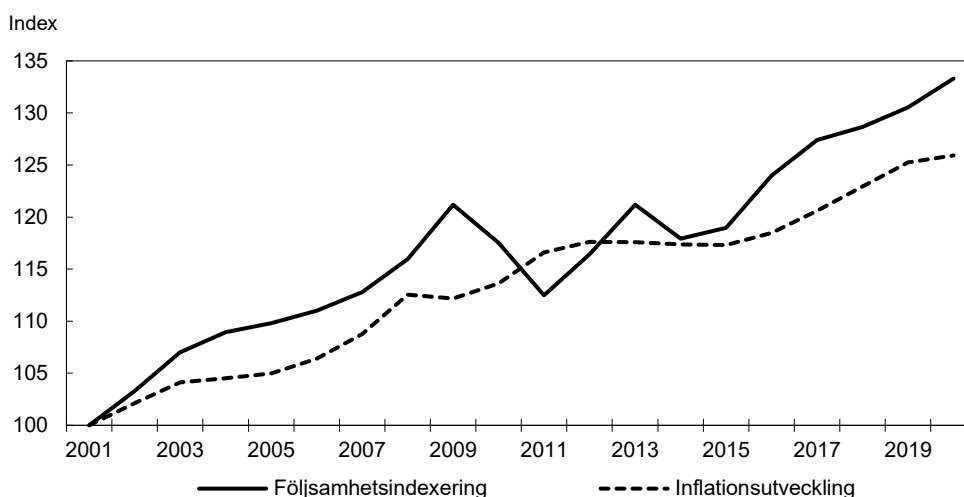
Följsamhetsindexeringen styr inkomstpensionernas utveckling

Inkomstpensionen beräknas vid pensioneringstillfället genom att en individs pensionsbehållning i princip divideras med antalet år som pensionären i genomsnitt förväntas leva.

Inkomstpensionen indexeras sedan årligen med ett index som är kopplat till inkomstutvecklingen i samhället. För att mildra övergången från arbete till pension får pensionären vid pensioneringstidpunkten ett förskott på den förväntade förräntningen. Detta förskott kallas förskottsränta och är en uppskattning av hur den framtida realinkomstutvecklingen kommer att bli. Förskottsräntan i inkomstpensionssystemet är 1,6 procent. De årliga omräkningarna av pensionerna beräknas utifrån förändringen av inkomstindex minskat med förskottsräntan om 1,6 procent. Indexeringen efter avdrag för förskottsränta kallas följsamhetsindexering och har tillämpats sedan 2002. Syftet med konstruktionen är att pensionens värde ska vara relativt jämt under utbetalningstiden. Utan konstruktionen med förskottsränta hade pensionen varit som lägst vid pensioneringen och som högst innan man dör.

Diagram 1.1 visar utvecklingen av följsamhetsindexeringen jämfört med prisutvecklingen sedan 2001. Som framgår av diagrammet har inkomstpensionen ökat mer än prisutvecklingen sedan 2001, vilket innebär att pensionerna ökat realt.

Inkomstindex för 2021 fastställs i november 2020, vilket innebär att den exakta indexeringen av inkomstpensionerna ännu inte är beräknad. Den senaste prognosen visar ett inkomstindex på 2,2 procent. Utifrån den prognosen blir följsamhetsindexeringen 0,6 procent 2021, vilket innebär att inkomstpensionerna förväntas höjas efter årsskiftet.

Diagram 1.1 Följsamhetsindexering och inflationsutveckling omvandlat till index, basår 2001=100

Källa: Pensionsmyndigheten, SCB och egna beräkningar.

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning

Pensionssystemets finansiella ställning redovisas varje år i dess årsredovisning Orange Rapport. Rapporten sammanställs av Pensionsmyndigheten och är viktig för att kunna följa pensionssystemets finansiella ställning och utveckling.

Under 2019 stärktes inkomstpensionssystemets finansiella ställning tack vare att tillgångarna ökade mer än skulderna. Det positiva resultatet för föregående år beror främst på att AP-fondernas tillgångar ökat i värde och på att avgiftstillgången ökade mer än skulderna. Resultatet för Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna uppgick under 2019 till 240 miljarder kronor efter kostnader, vilket motsvarar en avkastning på 17,4 procent. Det kan jämföras med att den genomsnittliga avkastningen har varit 6,4 procent per år sedan 2001 då det nuvarande AP-fondssystemet infördes (skr. 2019/2020:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2019).

Balanstalet, som är kvoten mellan systemets tillgångar och skulder, används för att mäta systemets finansiella hållbarhet. Balanstalet för 2021 är 1,0802. Det innebär att tillgångarna var 8,02 procent högre än skulden per den 31 december 2019. När balanstalet är över 1 påverkas inte pensionernas indexering av balanstalets storlek. Under 2010 föll balanstalet under 1 för första gången vilket innebar att en balanseringsperiod inleddes. Under den perioden följde pensionerna ett lägre s.k. balansindex i stället för inkomstindex. Balanseringsperioden avslutades 2018.

Effekterna av den pågående covid-19-pandemin kan komma påverka pensionssystemets finansiella ställning framöver, men det är osäkert i vilken utsträckning.

1.3.2 Premiépensionssystemet

Av den totala pensionsavgiften på 18,5 procent går 2,5 procentenheter till premiépensionssystemet. Premiépensionssystemet 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 ett aktivt fondval placeras pengarna i den åldersanpassade fondportföljen AP7 Såfa, som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Mycket hög genomsnittlig värdeutveckling för spararna 2019

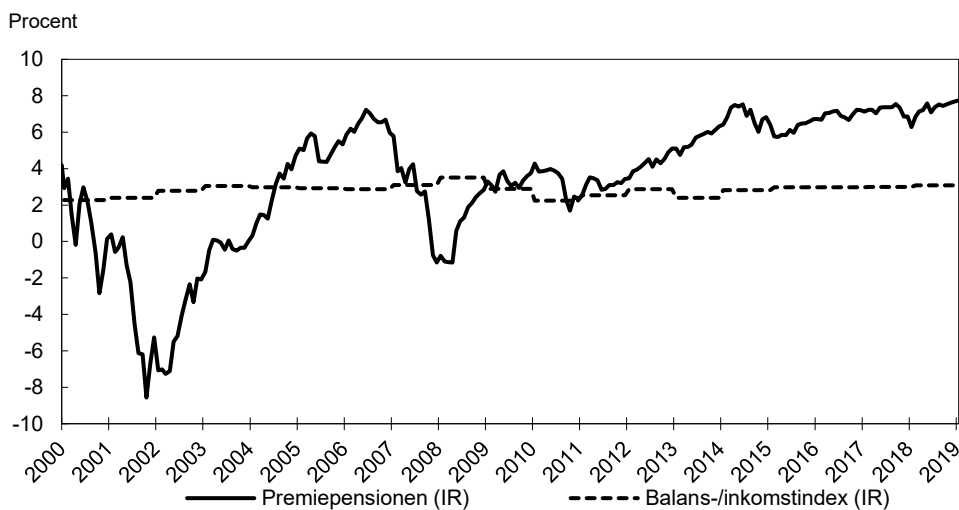
Uppgången på aktiemarknaderna under 2019, både i Sverige och i stora delar av övriga världen, påverkade värdeutvecklingen i premiepensionssystemet positivt. Den genomsnittliga utvecklingen för samtliga fondsparare uppgick till 29,5 procent under 2019. Den genomsnittliga värdeutvecklingen var något högre för sparare i AP7 Såfa än för dem med egenvald portfölj, 30,9 procent respektive 27,9 procent. För en mer utförlig redogörelse se Pensionsmyndighetens rapport Premiépensionen: Pensionsspararna och pensionärerna 2019.

Efter ett 2019 med stark värdeutveckling reagerade de finansiella marknaderna inledningsvis negativt på covid-19-pandemin 2020. Sedan dess har marknaderna till stor del återhämtat sig. Hur värdet kommer att förändras under återstoden av 2020 går inte att förutse.

Bättre avkastning på premiépensionen än inkomstpensionen

Premiepensionskapitalet är i huvudsak placerat i aktiefonder och följer därför i stor utsträckning börsutvecklingen. Värdet på inkomstpensionsbehållningen 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 1.2 visar den årliga värdeutvecklingen för premiepensionskapitalet sedan starten år 2000 jämfört med om kapitalet hade varit placerat i inkomstpensionssystemet. Den genomsnittliga årliga värdeutvecklingen var 7,7 procent för premiépensionen jämfört med 3 procent för inkomstpensionen per den 31 december 2019.

Diagram 1.2 Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiépensionen jämfört med om premiépensionen i stället hade avsatts till inkomstpensionen



Anm.: Värdeutvecklingen är beräknad som internränta (IR). 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.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Vid utgången av 2019 var den genomsnittliga avkastningen per år för de sparare som varit med sedan systemet startade 2002 högre för sparare i AP7 Såfa (10,9 procent) än för den som gjort ett eget val (7,8 procent). Skillnaden i avkastning sedan starten mellan kvinnor och män är försumbar. Idag återfinns 57 procent av spararna i AP7 Såfa.

Andelen som gör fondbyten fortsätter att minska

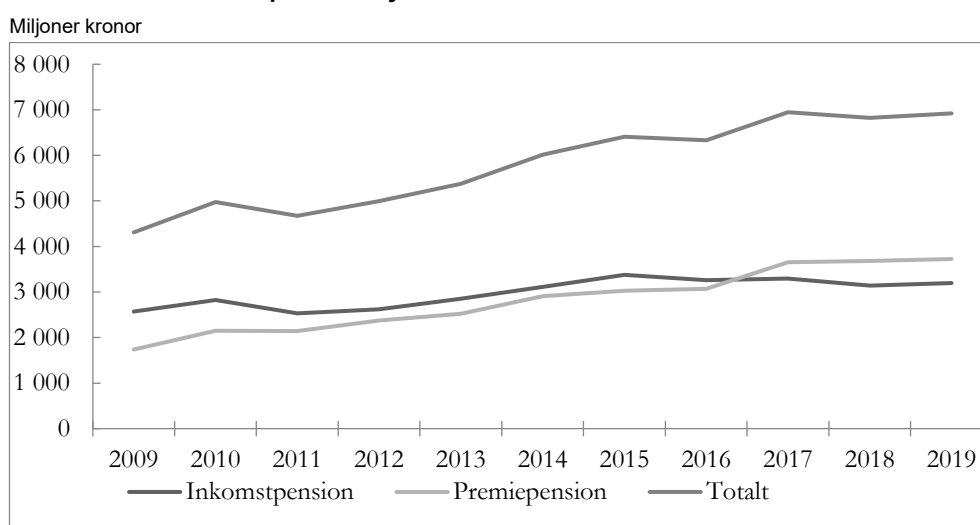
Den pågående reformeringen av premiepensionssystemet, som partierna i Pensionsgruppen står bakom, har inneburit att antalet valbara fonder minskat under 2019. I slutet av 2019 fanns det 482 fonder att välja mellan på Pensionsmyndighetens fondtorg. Motsvarande antal i slutet av 2018 var 783.

Antalet premiepensionssparare som byter fond har minskat sedan 2011, och minskade även under 2019. Antalet sparare som bytte fond under 2019 var 293 000, vilket motsvarar 3,9 procent av alla pensionärer och pensionssparare. År 2018 bytte ungefär 5 procent av samtliga pensionärer och sparare fond någon gång under året. Liksom föregående år var det en lägre andel kvinnor (3,3 procent) än män (4,5 procent) som bytte fond.

1.3.3 Administrations- och förvaltningskostnader

Det allmänna pensionssystemet är avgiftsfinansierat och finansierar sina egna administrationskostnader. Storleken på administrationskostnaderna har därför betydelse för de framtida pensionerna. Den sammanlagda administrations- och förvaltningskostnaden för ålderspensionssystemet 2019 utgjorde 0,25 procent av förvaltad kapital och uppgick till 6,9 miljarder kronor, se diagram 1.3. Det är en ökning med ca 100 miljoner kronor jämfört med föregående år. Ökningen består främst av att det genomsnittliga förvaltade kapitalet i premiepensionssystemet har ökat. Kapitalförvaltningskostnader tas ut i procent av förvaltad kapital. Kostnaderna i förhållande till kapitalet har inte ökat.

Diagram 1.3 Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnader för ålderspensionssystemet



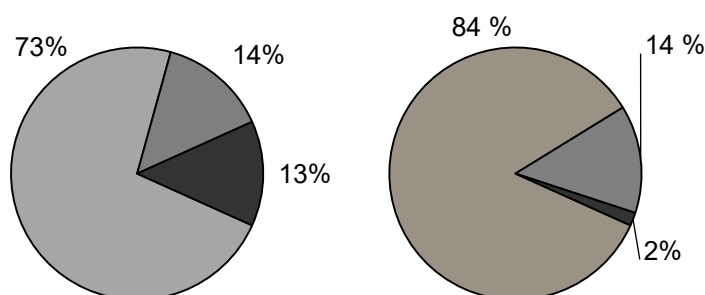
Källa: Pensionsmyndigheten, Orange Rapport 2019.

I diagram 1.4 visas fördelningen av inkomst- respektive premiepensionens kostnader under 2019. Den största delen utgörs av kapitalförvaltningskostnader. För inkomstpensionssystemet utgör dessa 73 procent och för premiepensionen 84 procent. Av de totala kostnaderna stod inkomstpensionssystemet för 46 procent och premiepensionen för 54 procent 2019.

Diagram 1.4 Fördelning av kostnader i inkomst- och premiepensionssystemet 2019

Inkomstpension

Premiepension



■ Kapitalförvaltningskostnad ■ Administration Pensionsmyndigheten ■ Administration Skatteverket

Källa: Pensionsmyndigheten, Orange rapport 2019.

1.3.4 Pensionernas tillräcklighet**Vem är pensionär?**

I tidigare års resultatredovisningar har en pensionär ofta likställts med en person äldre än 65 år. Sedan det nuvarande pensionssystemet, med en flexibel pensionsålder, infördes har skillnaden mellan gruppen 65 år och äldre och pensionärer blivit allt större. Av dem som föddes 1938 gick 77 procent i pension 2003 vid 65 års ålder. För varje yngre årskull har denna andel minskat och bland dem som fyllde 65 år under 2019, dvs. årskullen född 1954, var motsvarande siffra ca 40 procent. Mot bakgrund av att en majoritet numera tar ut sin pension vid en annan ålder än just 65 år har definitionen av pensionär förändrats och förtydligats i detta års resultatredovisning. I beräkningarna som ligger till grund för resultatredovisningen definieras pensionär som någon som tagit ut allmän pension till någon del (inkomstgrundad pension eller garantipension) eller har äldreförsörjningsstöd, i stället för någon som uppnått en viss ålder. Ett skäl att ändra definitionen är att den lägsta åldern för att ta ut inkomstpension nu har höjts och att en riktålder införts i pensionssystemet som från 2026 planeras styra de pensionsrelaterade åldersgränserna (prop. 2018/19:133, bet. 2019/20:SfU5, rskr. 2019/20:10). För att kunna se effekten av dessa regeländringar är det nödvändigt att begreppet pensionär framöver avser någon med pension. Skillnaden i resultat när man använder de olika definitionerna är i nuläget små, men kommer att öka i takt med att de pensionsrelaterade åldersgränserna justeras. Ett mått där pensionär likställs med någon som är 65 år eller äldre blir därför allt mer missvisande med tiden.

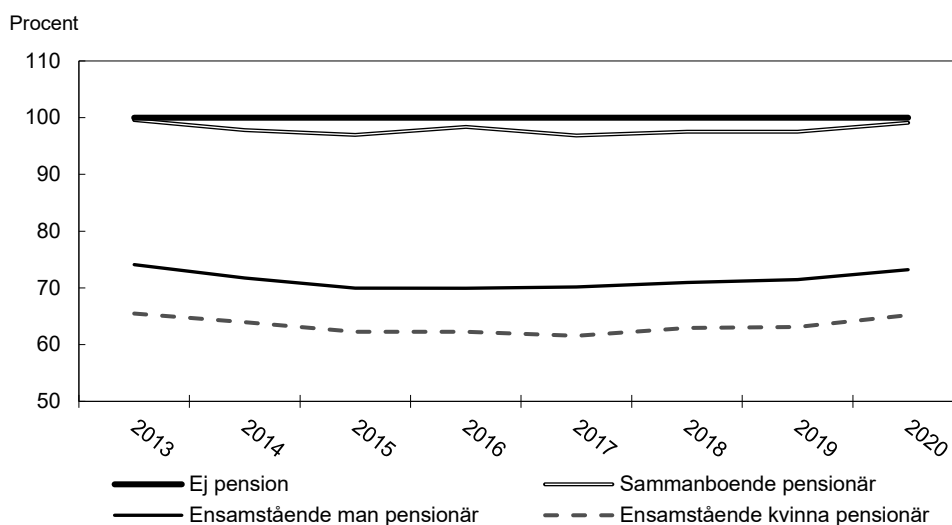
Stora skillnader i ekonomisk standard mellan olika pensionärer

Pensionernas tillräcklighet kan analyseras genom att mäta den ekonomiska standarden bland olika grupper pensionärer. Diagram 1.5 visar hur den ekonomiska standarden för olika grupper av pensionärer förhåller sig till den ekonomiska standarden för dem som inte tar ut pension (som har nivån 100 procent i diagrammet). Bland pensionärerna har sammanboende i genomsnitt högst ekonomisk standard.

De ensamstående pensionärerna, särskilt kvinnor, har betydligt lägre ekonomisk standard än sammanboende pensionärer och dem som inte tar ut pension. Det finns ett generellt mönster att äldre pensionärer har lägre ekonomisk standard än yngre och

att kvinnor har lägre ekonomisk standard än män. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män är också en större andel kvinnor ensamstående.

Diagram 1.5 Pensionärernas genomsnittliga reala ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen icke-pensionärer (=100 procent) (prognos från 2019)

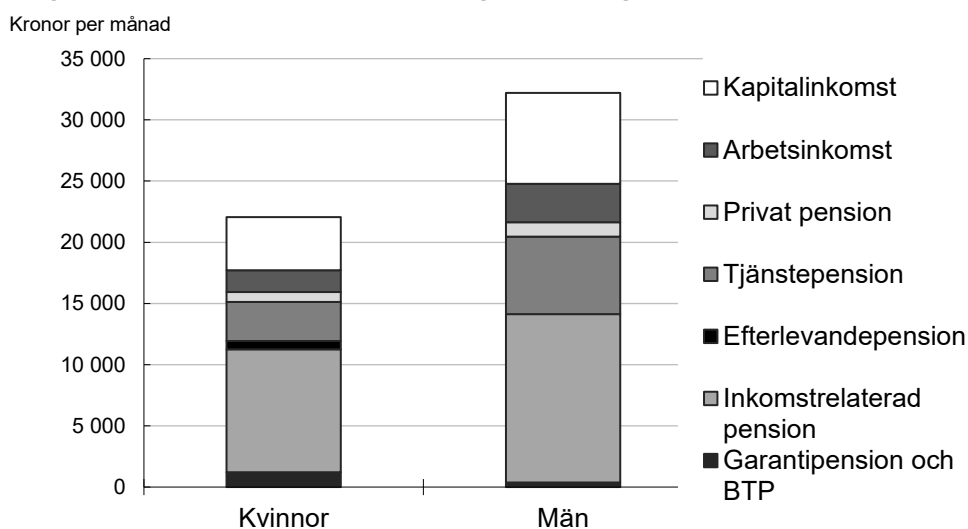


Källa: Egna beräkningar i STAR (SCB).

Även bland utrikes och inrikes födda pensionärer finns det skillnader i ekonomisk standard. I genomsnitt uppgick 2018 utrikes födda kvinnors och mäns pensioner till 83 procent av inrikes föddas.

Pensionärernas ekonomiska standard påverkas inte bara av den allmänna pensionen. Omkring 90 procent av dem som går i pension har också tjänstepension. Utöver pensionsinkomster har många pensionärer också arbets- och kapitalinkomster. Diagram 1.6 visar den genomsnittliga inkomstsammansättningen för pensionärer 2018.

Diagram 1.6 Olika inkomstkällor och genomsnittliga belopp för pensionärer



Källa: Egna beräkningar STAR.

Det är tydligt att kvinnor i genomsnitt har lägre inkomstgrundad pension än vad män har. Kvinnors inkomst utgörs därför i större utsträckning av garantipension och bostadstillägg. Kvinnor har i genomsnitt lägre övriga inkomster i form av tjänstepension, arbetsinkomst och kapitalinkomst.

Stora skillnader i faktiskt uppmätt kompensationsgrad

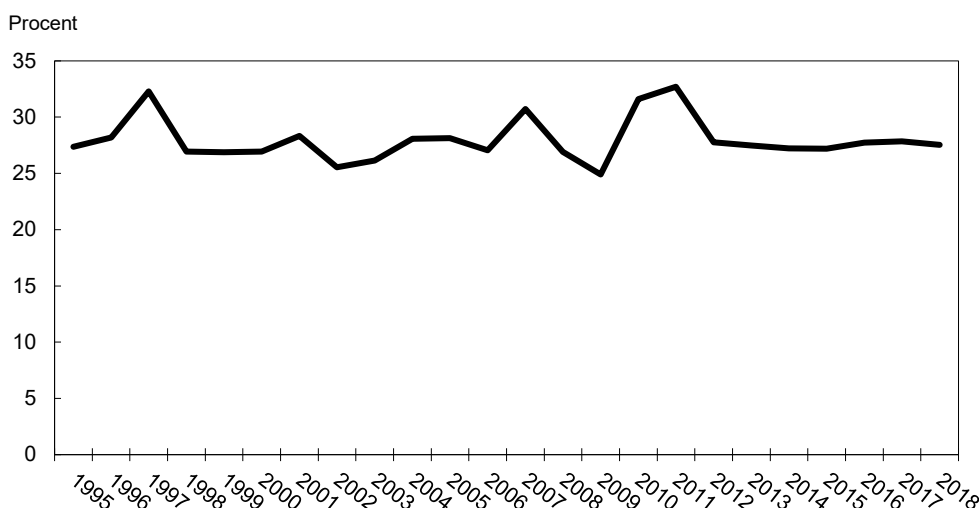
Pensionernas tillräcklighet kan också analyseras genom att mäta kompensationsgrader, dvs. pensionsnivån i förhållande till inkomsten före pensioneringstidpunkten. Kompensationsgraden används för att mäta i vilken utsträckning pensionen kompenserar för ett inkomstbortfall och kan användas för att försöka bedöma i vilken utsträckning individen kan bibehålla sin levnadsstandard som pensionär.

Pensionsmyndigheten har i en rapport (Pensionsnivåer och kompensationsgrader för nytillkomna pensionärer 2016, oktober 2019) analyserat faktiska kompensationsgrader för dem som tog ut ålderspension 2016. Beräkningar som Pensionsmyndigheten gjort visar att variationen i kompensationsgrader är stor mellan pensionärerna. Ungefär en av fem hade en kompensationsgrad under 60 procent och ungefär en av fyra hade en kompensationsgrad över 100 procent. Den genomsnittliga faktiska kompensationsgraden var 81 procent. Beräkningarna inkluderar tjänstepension. När tjänstepensionen adderas till den allmänna pensionen (inklusive garantipension) ökar medianen av kompensationsgraden från 56 procent till 79 procent för kvinnor och från 55 procent till 80 procent för män. Tjänstepensionen har således en mycket stor betydelse för kompensationsgraden. En förklaring till att tjänstepensionerna har så stor påverkan på kompensationsgraden är att många pensionärer tar ut tjänstepensionen på kortare tid än livsvarigt. Den månatliga samlade pensionen blir därmed högre ju kortare uttagstiden för tjänstepensionen är, och kompensationsgraden kommer att bli lägre när tjänstepensionen inte längre betalas ut.

Att mäta kompensationsgrad som andel av slutlönen kan vara användbart för att bedöma tillräckligheten i relation till pensionen. Men kompensationsgraden säger inget om pensionsnivån. En person med mycket låga eller inga inkomster innan hon eller han börjar ta ut pension kan få en mycket låg pension men ändå ha en kompensationsgrad på över 100 procent. Måttet kan också ge betydande olika resultat beroende på vilken inkomst under förvärvslivet man mäter mot. Det är inte ovanligt att arbetsinkomsten förändras under åren före pensionering. Resultatet blir därför beroende av om pensionen relateras till det sista året före pension eller till t.ex. ett genomsnitt av de sista årens inkomster.

Skillnaden i inkomst mellan kvinnor och män som är pensionärer

Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner brukar kallas pensionsgapet. I denna analys är dock begreppet utvidgat och det är skillnaden mellan kvinnors och mäns disponibla inkomst som mäts. Detta innebär att pensionärernas samtliga inkomster minus skatt ingår i analysen. Av diagram 1.7 framgår att inkomstgapet legat på ungefär samma nivå de senaste 25 åren.

Diagram 1.7 Utvecklingen av gapet i disponibel inkomst mellan kvinnor och män som tagit ut pension

Källa: Egna beräkningar i HEK och STAR.

Med ett system i vilket den slutliga pensionen grundar sig på individens inkomster under hela livet kommer ojämställdhet under förvärvslivet ofrånkomligen att resultera i ojämställda pensioner. Kvinnors lägre pensioner förklaras av flera faktorer.

Löneskillnaderna mellan kvinnor och män är en anledning, men gapet påverkas också av att kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män och att in- och utträdet från arbetsmarknaden ser olika ut mellan könen. I genomsnitt sker kvinnors inträde på arbetsmarknaden vid en senare ålder än mäns och utträdet vid en tidigare ålder, vilket bidrar till att kvinnor totalt sett har färre avlönade arbetade timmar under livet.

De inkomstrelaterade delarna av pensionen förstärker gapet medan olika delar av grundskyddet (garantipension, änkepension och bostadstillägg) och inkomstskatten minskar det. Som framgår av tabell 1.3 uppgick gapet i inkomstgrundad allmän pension till 27 procent 2018, det är en minskning med en procentenhet jämfört med 2017. När grundskyddets olika delar adderas minskar gapet ytterligare. Eftersom inkomster utöver den allmänna pensionen utgör en viktig del av pensionärernas inkomster är det viktigt att analysera hur de inkomsterna påverkar gapet. Tabellen visar också hur skillnader mellan kvinnor och män vad gäller tjänstepension, privat pension, lön och kapitalinkomst bidrar till att öka det totala gapet mellan kvinnor och män.

Tabell 1.3 Inkomstgapet mellan kvinnor och män, 2018

Inkomstslag	Gap
Inkomstgrundad allmän pension	27
+ Garantipension	23
+ Änkepension	18
+ Bostadstillägg	16
+ Tjänstepension och privat pension	26
+ Lön m.m.	29
+ Kapital m.m.	31
Disponibel inkomst	28

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

Källa: Egna beräkningar STAR.

Tjänstepensionsavtalens utformning är en bidragande orsak till att tjänstepensionen förstärker inkomstskillnaden mellan kvinnor och män¹. Det beror på att avsättningen till tjänstepensioner är större vid högre inkomster. I sina jämförande studier av kompensationsgrader konstaterar OECD att Sverige är det enda landet inom OECD där kompensationsgraden är högre vid högre inkomst (OECD Pensions at a Glance, 2019). Att den sammanlagda avsättningen till pensioner under intjänandetaket är lägre än över intjänandetaket slår särskilt mot dem med lägre löner och dem som jobbar deltid, vilket enligt dagens förvärvsmönster typiskt sett är kvinnor.

1.3.5 Ett längre arbetsliv upprätthåller pensionsnivåerna och välfärden

Pensionssystemet skapades utifrån den medellivslängd som gällde i mitten av 1990-talet och en då antagen pensionsålder på 65 år. Sedan dess har medellivslängden ökat med närmare tre år. Att vi lever längre är positivt, men om arbetslivet inte förlängs i samma takt innebär det att den intjänade pensionen måste räcka under fler år och att de månatliga beloppen därmed blir lägre. Ett längre arbetsliv är inte bara nödvändigt för att upprätthålla pensionsnivåerna, fler arbetade timmar stärker samhällsekonomin och är därmed också viktigt för att upprätthålla en god välfärd.

Ett längre arbetsliv kräver åtgärder på flera områden

Det är väsentligen friska år som har lagts till livet och en 70-åring i dag är som regel friskare än vad en 70-åring var för några decennier sedan. Uppenbarligen finns det potential för ett längre arbetsliv – men det gäller inte för alla. Dels finns det yrken som är mer slitsamma, dels förändras arbetsmarknaden snabbt vilket ställer krav på omställning.

Ett fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete är viktigt för att människor ska ha möjlighet att arbeta ett helt arbetsliv. Det kräver insatser under hela arbetslivet och är därför en angelägenhet och ett ansvar för hela samhället. Arbetsmarknadens parter har en central roll i arbetsmiljöarbetet. Det är därför väsentligt att värna det kontinuerliga samråd mellan regeringen, representanter ur Pensionsgruppen och parterna som sker i det särskilda partsrådet.

Den diskriminering som äldre möter på arbetsmarknaden kan utgöra ett reellt hinder för ett längre arbetsliv. Det kan röra sig om fördomar om äldre och vad de klarar av. En del av pensionsöverenskommelsen var därför inrättandet av Delegationen för senior arbetskraft (S 2018:10) som har i uppdrag att verka för ökad kunskap i syfte att uppnå ett mer åldersoberoende synsätt i arbetslivet. Delegationen har sedan starten publicerat ett 20-tal rapporter som på olika sätt belyser förutsättningarna för äldre på arbetsmarknaden.

Både inträdes- och utträdesålder har betydelse för arbetslivets längd

Normen om en pensionsålder vid 65 år är alltså stark, men andelen som tar ut sin pension vid 65 års ålder minskar. Bland dem födda 1954, som fyllde 65 under 2019, påbörjade 42 procent sitt uttag av allmän pension under året. Såväl tidigt som sent uttag har ökat vilket lett till en större spridning av pensionsuttag.

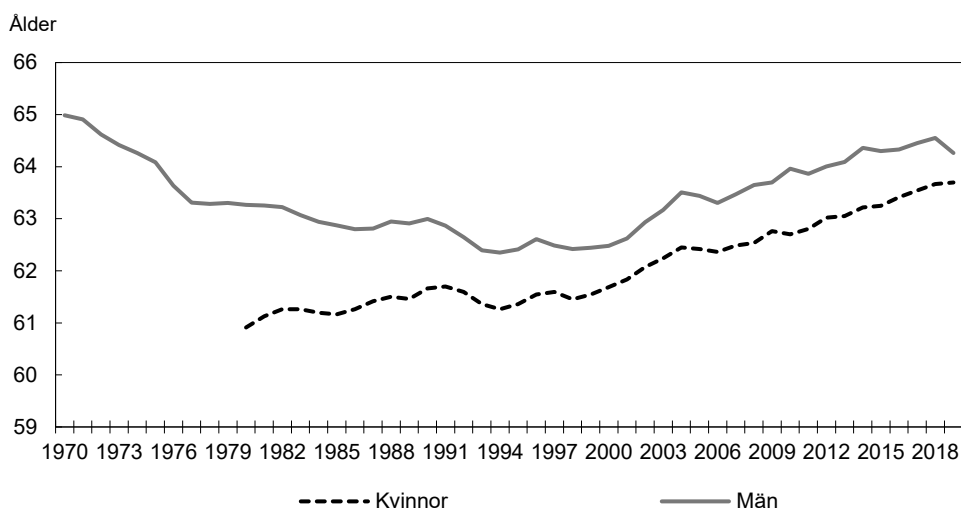
Uttag av pension är dock inte samma sak som att en individ lämnar arbetslivet. Att fler tar ut pension före 65 år behöver alltså inte betyda att de lämnar arbetslivet tidigare, utan kan också förklaras av att fler tar ut pension samtidigt som de fortsätter att jobba.

¹ Ds 2016:19 Jämställda pensioner?

För att visa hur arbetslivets längd har förändrats behöver det faktiska inträdet respektive utträdet på arbetsmarknaden studeras.

Som framgår av diagram 1.8 har utträdesåldern ökat under 2000-talet. Ökningen är likvärdig för kvinnor och män, men kvinnors utträdesålder är omkring ett år lägre än männens. Diagrammet visar också att utträdesåldern fortfarande är lägre än vad den var i början av 70-talet, trots att medellivslängden i dag är ca 5 år högre.

Diagram 1.8 Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften 1970–2019

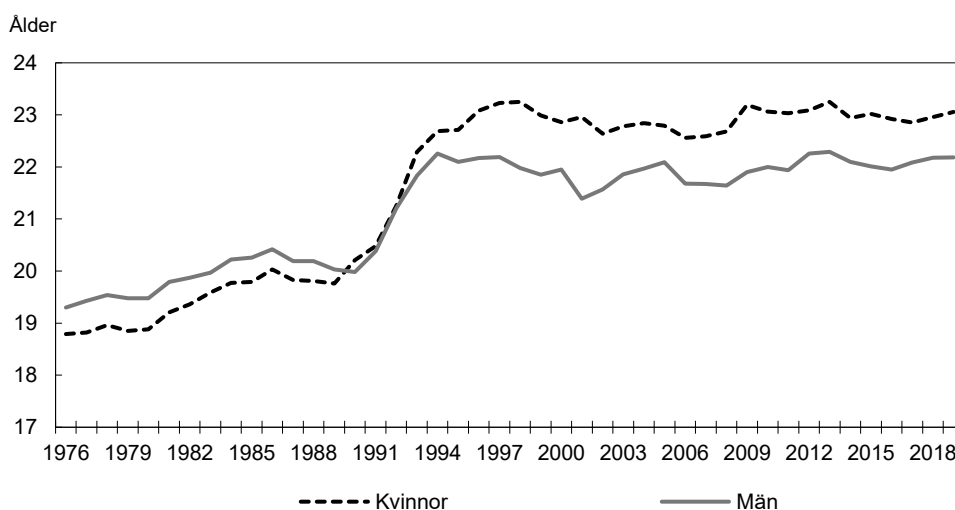


Anm.: Uppgift om kvinnors utträdesålder finns från 1980. För att visa utvecklingen dessförinnan redovisas enbart männens utträdesålder 1970–1979.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Diagram 1.9 visar utvecklingen av den genomsnittliga inträdesåldern, som också har betydelse för arbetslivets längd. Som framgår av diagrammet ökade både kvinnors och mäns inträdesålder kraftigt från mitten av 70-talet till mitten av 90-talet, vilket främst beror på att fler utbildade sig längre. De senaste 20 åren har utvecklingen varit relativt stabil.

Diagram 1.9 Genomsnittlig inträdesålder i arbetslivet för kvinnor och män 1976–2019

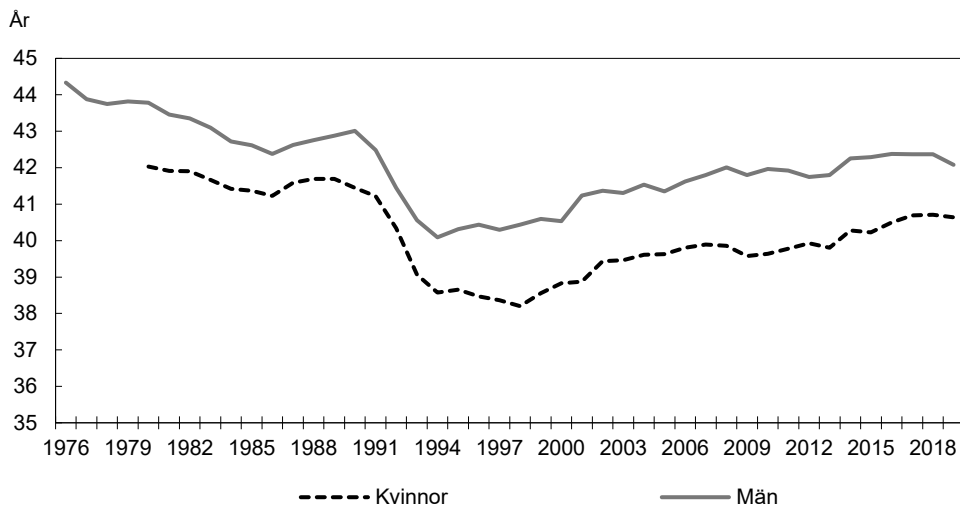


Anm.: Inträdesålder är definierat som den ålder vid vilken det inträder ett arbetskraftsdeltagande om minst 20 timmars arbetstid per vecka.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Den sammantagna effekten av in- och utträdesåldern ger arbetslivets längd, som framgår av diagram 1.10. Arbetslivets längd har ökat de senaste 20 åren, men är fortfarande inte lika långt som det var 1990. Till största delen beror det på att den påtagligt högre inträdesåldern i arbetslivet inte har kompenseras av en motsvarande höjning av utträdesåldern.

Diagram 1.10 Arbetslivets längd för kvinnor och män 1976–2019



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

Källa: Pensionsmyndigheten

Sammantaget har det uppkommit en förskjutning i arbetslivet på så sätt att såväl inträdet som utträdet blivit senarelagt. Fler år i arbetslivet har betydelse för pensionens storlek, men det har stor betydelse om arbetslivet förlängs i början eller i slutet. I Pensionsmyndighetens rapport Tumregler för pensionen – För dig som sparar till eller planerar att ta ut pension (2019) framgår att pensionen per månad ökar med omkring 1 procent av att börja arbeta ett år tidigare. Att fortsätta arbeta i ett år ytterligare, däremot, ökar pensionen per månad med 6–11 procent. Att utträdesåldern får större påverkan på pensionen än inträdesåldern beror på att delningstalet, dvs. det tal som den totala pensionsbehållningen divideras med, blir lägre när pensionsuttaget sker senare. Att börja arbeta ett år tidigare ökar förvisso pensionsbehållningen, men har ingen påverkan på delningstalet.