

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
1.2.1	Ett hållbart pensionssystem som ska bli bättre	3
1.2.2	Ett hållbart och längre arbetsliv är väsentligt för pensionerna och pensionssystemet	4
1.2.3	Pensionerna behöver höjas	4
1.2.4	Premiepensionen ska bli tryggare.....	5
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	Arbetslivets längd	16

1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

1.1 Omfattning

Redovisningen av den allmänna pensionen är uppdelad i två avsnitt. I utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom redovisas de skattefinansierade ersättningarna för ålderspensionärer och ersättningar till efterlevande. I detta avsnitt redovisas den inkomstgrundade ålderspensionen som omfattar inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet, vilka är avgiftsfinansierade. Avgiften är 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten (dvs. inkomsten minskad med allmän pensionsavgift) 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 Utgiftsutveckling för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Miljoner kronor

	Utfall 2020	Beräknat 2021	Beräknat 2022	Beräknat 2023	Beräknat 2024
AP-fonderna, pensionsutgifter	326 267	332 003	342 996	351 652	356 975
Administrationskostnader	3 098	3 080	3 156	3 221	3 292
Totalt för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	329 365	335 083	346 152	354 873	360 267

Tabell 1.2 Utgiftsutveckling för premiepensionssystemet

Miljoner kronor

	Utfall 2020	Beräknat 2021	Beräknat 2022	Beräknat 2023	Beräknat 2024
Premiepensionssystemet	15 016	17 880	21 492	24 601	27 951

1.2 Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden

1.2.1 Ett hållbart pensionssystem som ska bli bättre

Arbete är grunden för all välfärd. Därför bygger vårt allmänna pensionssystem genom livsinkomstprincipen starkt på arbete. Mer arbete ger mer pension och pensionen blir på så sätt en avspeglning av arbetslivet. Det är en grundläggande princip som är hållbar över tid. De försäkringsmässiga principerna 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.

En person som i dag går in i arbetslivet ska kunna känna sig förvissad om att systemet är finansiellt hållbart och kommer att kunna leverera pensioner även i framtiden. Därför är det väsentligt att systemet stöds och förvaltas av en bred majoritet 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 därför att genom Pensionsgruppen 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 vårt 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 genomföra Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner (S2017/07369). 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.

1.2.2 Ett hållbart och längre arbetsliv är väsentligt för pensionerna och pensionssystemet

Det svenska pensionssystemet är finansiellt autonomt och pensionerna blir i praktiken 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 pensionen lägre i takt med den ökande medellivslängden. För att upprätthålla pensionsnivåerna behöver därför arbetslivet generellt förlängas i takt med den ökade medellivslängden. Om det görs kan pensionsnivåerna upprätthållas. Ett längre arbetsliv innebär också mer pensionsavgifter och ett finansiellt starkare system som står starkt 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 inkomstgrundad 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 och denna ålder höjs till 69 år 1 januari 2023. I linje med pensionsöverenskommelsen kommer förslag om fortsatta justeringar av övriga åldersgränser 2023 och 2026 att lämnas till riksdagen.

För att upprätthålla förvärvsgraden i samhället är det 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 även äldres kompetens tillvaratas och att den ojämlika behandling som i dag finns av äldre på den svenska arbetsmarknaden motverkas. För att intensifiera arbetet med ett hållbart arbetsliv beslutade regeringen den 2 september att inrätta ett kansli för ett hållbart arbetsliv (S2021/06178). Uppdraget är att åstadkomma samverkande åtgärder, och kansliets arbete kommer i stor utsträckning att handla om att identifiera behov, föreslå åtgärder, samråda och samordna så att åtgärder och politik för ett hållbart arbetsliv blir en helhet. Kansliet är placerat vid Socialdepartementet.

1.2.3 Pensionerna behöver höjas

Även med ett längre arbetsliv är pensionerna ofta för låga. Det gäller särskilt för dem som jobbat ett långt arbetsliv och där pensionen ofta inte blir så mycket högre än om de inte jobbat alls. Regeringen har därför i överenskommelse med Pensionsgruppen beslutat om att införa ett inkomstpensionstillägg som började betalas ut i september 2021. Den första helårseffekten av detta tillägg uppnås under 2022.

Pensionssystemet är avgiftsbestämt vilket innebär att pension betalas ut 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 för att skapa bra beslutsunderlag för eventuella framtida förändringar. Regeringen anser att en höjning av pensionsavgiften är ett viktigt steg i att säkra långsiktigt trygga och höjda pensioner.

1.2.4 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 i sin överenskommelse från december 2017 kommit överens om att ersätta det tidigare öppna fondtorget med ett upphandlat fondtorg där trygghet, hållbarhet och kvalitet 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.

I juli 2018 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdraget 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 som reglerar 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 (dir. 2018:57). Regeringens avsikt är att den myndighet som ska inrättas är en nämndmyndighet som har Pensionsmyndigheten som värdmyndighet. Nämndmyndighetens verksamhet kommer att finansieras genom avgifter från fondförvaltare och fonder. Regeringens avsikt är att återkomma till riksdagen med förslag till ett regelverk för det reformerade premiepensionssystemet, 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 finansiellt stabila.

I ett finansiellt hållbart och autonomt system är pensionernas tillräcklighet inte garanterad. Att pensionsnivåerna är tillräckliga är dock ett grundläggande och självklart syfte för ett pensionssystem och dess trovärdighet. Av den anledningen innehåller resultatredovisningen beskrivningar av pensionärens 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 såsom privat pension, lön och kapitalinkomster beaktas i resultatredovisningen eftersom de har betydelse för pensionärens ekonomiska standard.

Redovisningen beskriver i huvudsak resultaten vid utgången av 2020. Till viss del ingår även en beskrivning av vad som har hänt under 2021 samt prognoser för hur pensionerna kommer att påverkas fram till detta år.

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 utgöra buffertkapital för 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. Det 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.

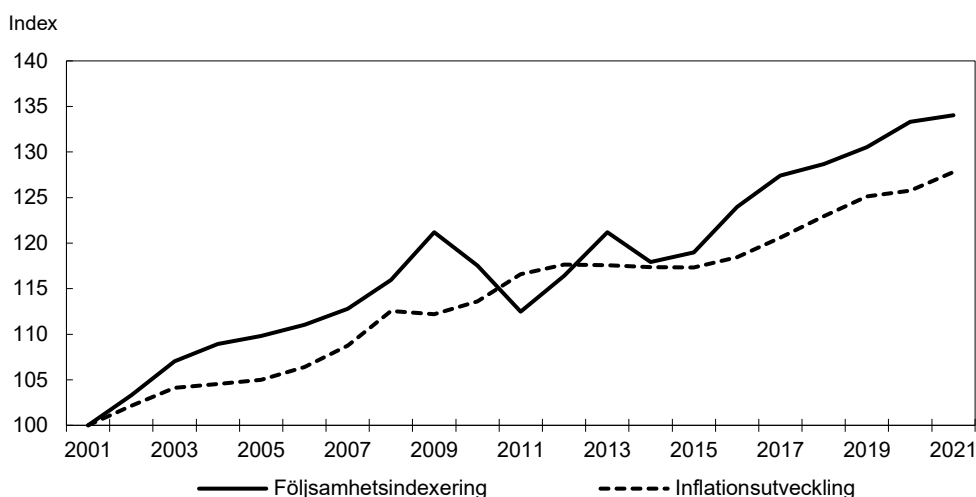
Följsamhetsindexeringen styr inkomstpensionernas utveckling

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

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 den framtida realinkomstutvecklingen. Förskottsräntan i inkomstpensionssystemet är fastställd till 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 jämnt under utbetalningstiden.

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 har ökat realt.

Inkomstindex för 2022 fastställs i november 2021, vilket innebär att den exakta indexeringen av inkomstpensionerna 2022 ännu inte är beräknad. Den senaste prognosen visar en förändring i inkomstindex på 3,2 procent. Utifrån den prognosen blir följsamhetsindexeringen 1,5 procent 2022, vilket innebär att inkomstpensionerna förväntas öka 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.

Under 2020 stärktes inkomstpensionssystemets finansiella ställning tack vare att tillgångarna ökade mer än skulderna. Det positiva resultatet för föregående år beror både på att AP-fondernas tillgångar ökat i värde och på att avgiftstillgången ökade. Resultatet för Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna uppgick under 2020 till 132 miljarder kronor efter kostnader, vilket motsvarar en avkastning på 8,5 procent. Det kan jämföras med att den genomsnittliga avkastningen har varit 6,8 procent per år sedan 2001 då det nuvarande AP-fondssystemet infördes, se skrivelsen Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020 (skr. 2020/21:130).

Balanstalet, som är kvoten mellan systemets tillgångar och skulder, används för att mäta systemets finansiella hållbarhet. Balanstalet för 2022 är 1,0824. Det innebär att tillgångarna var 8,24 procent högre än skulden per den 31 december 2020. När balanstalet är över 1 påverkas inte pensionernas indexering av balanstalets storlek.

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 ett aktivt fondval, placeras pengarna i den åldersanpassade fondportföljen AP7 Såfa, som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Fondportföljen kan också aktivt väljas av pensions-sparare och pensionärer.

Genomsnittligt positiv värdeutveckling för spararna 2020

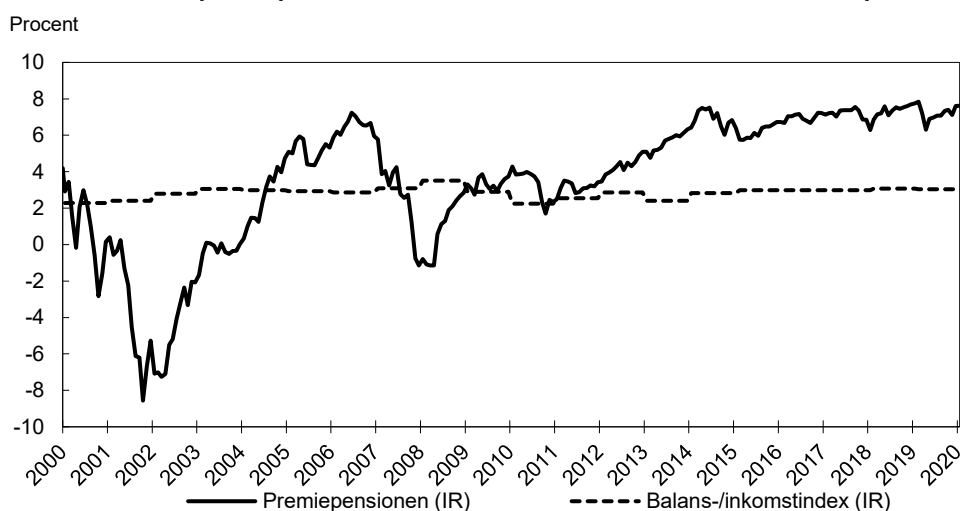
Efter ett 2019 med stark värdeutveckling inträffade en kraftig minskning under våren 2020. En återhämtning under den senare delen av året innebar dock en positiv genomsnittlig värdeutveckling för premiepensionens fondförsäkring. Den genomsnittliga utvecklingen för samtliga fondsparare som inte påbörjat uttag av sin premiepension uppgick till 5,6 procent under 2020. Den genomsnittliga värdeutvecklingen var något högre för sparare med aktivt vald portfölj än för dem i AP7

Såfa, 6,9 procent respektive 4,4 procent. För en mer utförlig redogörelse se Pensionsmyndighetens rapport Premiepensionen: Pensionsspararna och pensionärerna 2020.

Bättre avkastning på premiepensionen 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 7,6 procent för premiepensionen jämfört med 3 procent för inkomstpensionen per den 31 december 2020.

Diagram 1.2 Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiepensionen respektive premiepensionen om den 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 2020 var den genomsnittliga avkastningen per år för de sparare som varit med sedan systemet startade högre för sparare i AP7 Såfa (9,4 procent) än för den som gjort ett eget val (7,4 procent). Skillnaden i avkastning sedan starten mellan kvinnor och män är försumbar. I dag är det 58 procent av spararna som inte gjort något aktivt val och därmed är placerade i förvalet AP7 Såfa. Totalt sett är det dock 63 procent av spararna som är placerade i AP7 Såfa, eftersom det också finns sparare som aktivt valt att placera hela eller delar av sitt premiepensionskapital i AP7 Såfa.

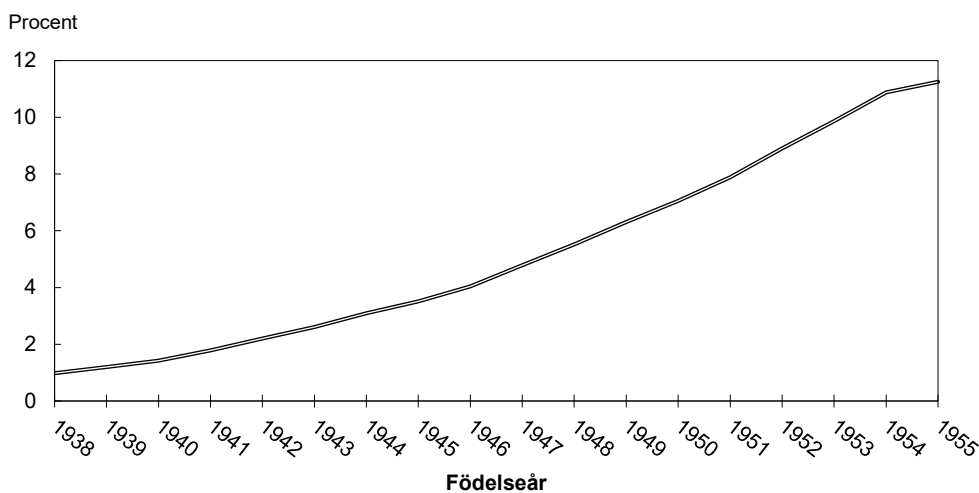
Andelen som gör fondbyten ökade något 2020

Antalet premiepensionssparare som byter fond har minskat sedan 2011, men ökade under 2020. Antalet sparare som bytte fond under 2020 var 328 000, vilket motsvarar 4,3 procent av alla pensionärer och pensionssparare. År 2019 bytte ungefär 3,9 procent av samtliga pensionärer och sparare fond någon gång under året. Liksom föregående år var det en lägre andel kvinnor (3,4 procent) än män (5,2 procent) som bytte fond.

Premiepensionens betydelse för den totala pensionen ökar

Premiepensionssystemet introducerades 1995 och är fortfarande under infasning. Utbetalningarna av premiepension till pensionärerna har därför varit av begränsad betydelse, sett till individens hela pension. I takt med att premiepensionssystemet fasas in blir dock premiepensionens betydelse för den totala pensionen allt större för nya pensionärer. Dessutom har premiepensionens betydelse ökat ytterligare sedan starten i och med att den haft en bättre värdeutveckling än inkomstpensionen. Diagram 1.3 visar hur stor andel av pensionärernas totala inkomstgrundade ålderspension som premiepensionen i genomsnitt utgör, uppdelat på pensionärernas födelseår. Som framgår av diagrammet blir premiepensionen som andel av den totala inkomstgrundade pensionen allt större för yngre pensionärer. För en person född 1938 utgör premiepensionen 1 procent av den totala pensionen, medan den för en person född 1955 utgör 11,3 procent. De genomsnittliga månadsbeloppen för utbetald premiepension är för årskullarna ca 130 respektive ca 1 490 kronor.

Diagram 1.3 Premiepension som andel av total inkomstgrundad pension efter födelseår



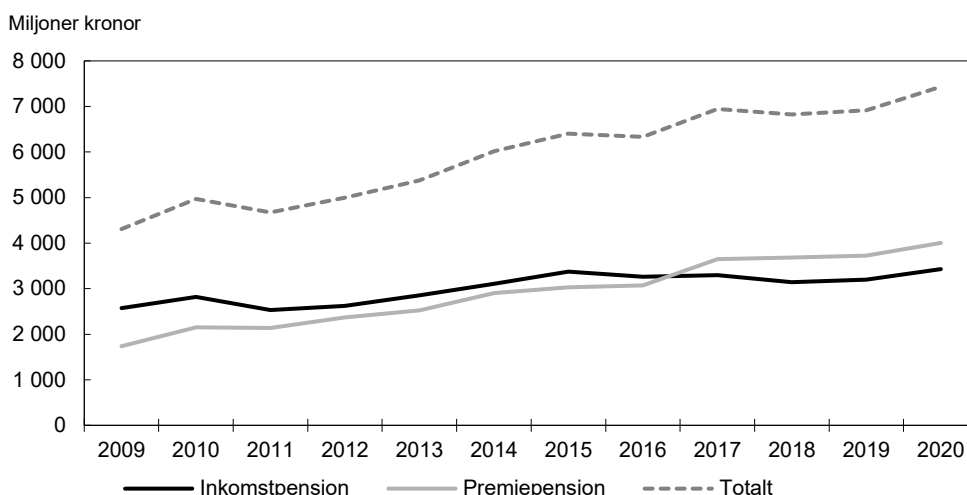
Anm.: Endast personer med 100 procent uttag av premiepension och inkomstpension.

Källa: Pensionsmyndigheten.

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 2020 utgjorde 0,23 procent av förvaltad kapital och uppgick till 7,4 miljarder kronor, se diagram 1.4. Det är en ökning med ca 500 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 1.4 Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnader för ålderspensionssystemet

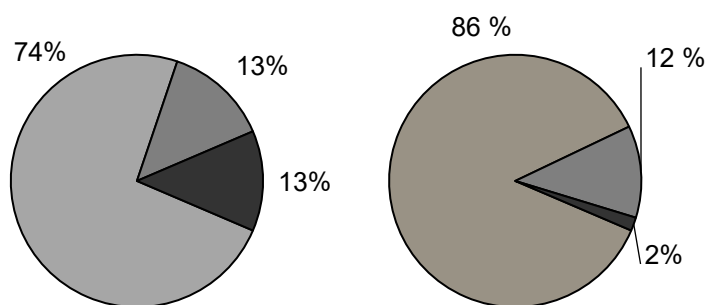


Källa: Pensionsmyndigheten, Orange Rapport 2020.

I diagram 1.5 visas fördelningen av inkomst- respektive premiepensionens kostnader under 2020. Den största delen utgörs av kapitalförvaltningskostnader. För inkomstpensionssystemet utgör dessa 74 procent och för premiepensionen 86 procent. Av de totala kostnaderna 2020 stod inkomstpensionssystemet för 46 procent och premiepensionen för 54 procent.

Diagram 1.5 Fördelning av kostnader i inkomst- och premiepensionssystemet 2020

Inkomstpension Premiepension



■ Kapitalförvaltningskostnad ■ Administration Pensionsmyndigheten ■ Administration Skatteverket

Källa: Pensionsmyndigheten, Orange rapport 2020.

1.3.4 Pensionernas tillräcklighet

Pensionernas tillräcklighet kan analyseras utifrån flera perspektiv. Ett sätt är att analysera den ekonomiska standarden hos olika grupper av pensionärer.¹ Det går också att se till hur hög slutlön en pensionär måste ha för att inte beräknas få låg ekonomisk standard vid olika långa arbetsliv. Ett annat sätt att analysera pensionernas tillräcklighet är att titta på kompensationsgraden, dvs. pensionsnivån i förhållande till inkomsten före pensioneringstidpunkten. Ett ytterligare sätt att belysa frågan är att

¹ Ekonomisk standard definieras som den disponibla inkomsten justerat för försörjningsbörda. Detta innebär att alla personer i hushållet tilldelas samma ekonomiska standard vilken beräknas som hushållets disponibla inkomst justerat för hushållets sammansättning. Justeringen görs för att kunna jämföra disponibla inkomster mellan hushåll med olika sammansättning dvs. hur många vuxna och barn som ska försörjas på inkomsten.

analysera skillnaden i inkomst mellan kvinnor och män exempelvis genom att visa den procentuella skillnaden i inkomst, det så kallade inkomstgapet. Dessa olika perspektiv analyseras nedan. Inledningsvis beskrivs begreppet pensionär och vilka som ingår i gruppen i nedanstående redovisning.

Vem är pensionär?

Många gånger likställs en pensionär med en person äldre än 65 år. Sedan det nuvarande pensionssystemet, med en flexibel ålder för uttag av inkomstpension, infördes har skillnaden mellan gruppen 65 år och äldre och personer med pension blivit allt större. Det är möjligt och blir allt vanligare att personer tar ut pension och fortsätter att arbeta. 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 2020, dvs. årskullen född 1955, var motsvarande siffra ca 39 procent. Mot bakgrund av att en majoritet numera tar ut sin pension vid en annan ålder än just 65 år definieras inte pensionär i denna resultatredovisning utifrån ålder. I beräkningarna som regeringen gjort definieras pensionär som någon som har tagit ut allmän pension till någon del (inkomstgrundad pension eller garantipension) eller har äldre-försörjningsstöd, i stället för någon som har uppnått en viss ålder. Ytterligare ett skäl att ändra definitionen är att åldersgränserna i pensionssystemet redan har justerats och ska fortsätta justeras framöver. Redan 2020 justerades lägsta åldern för uttag av inkomstpension från 61 till 62 år och ska åter justeras 2023 till 63 år. Av pensionsöverenskommelsen framgår att lägsta ålder för att få ta del av pensionssystemets grundskydd år 2023 ska justeras till 66 år. En så kallad riktålder har införts i pensionssystemet som från 2026 bör 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 allmän 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 med tiden allt mer missvisande. Inom EU definieras emellertid en pensionär som någon som är 65 år eller äldre. Det innebär att i data hämtade från Eurostat används denna definition.

Stora skillnader i ekonomisk standard mellan olika pensionärer

Diagram 1.6 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 sammanboende pensionärernas ekonomiska standard är på samma nivå som för dem som inte tar ut pension. 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. Den ekonomiska standarden för pensionärer i förhållande till dem som inte tar ut pension har varit relativt oförändrad under de senaste 10 åren.

Diagram 1.6 Pensionärernas ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen icke-pensionärer (=100) (prognos 2021)

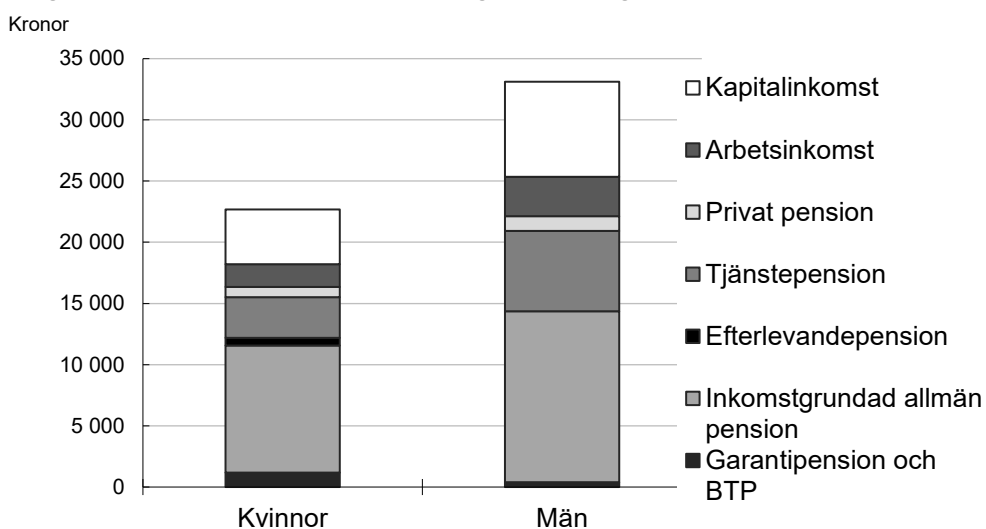


Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2019.

Även bland utrikes och inrikes födda pensionärer finns det skillnader i ekonomisk standard. I genomsnitt uppskattas år 2021 utrikes födda kvinnor ha 81 procent av inrikes föddas ekonomiska standard. Motsvarande siffra för utrikes födda män är 83 procent.

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 arbets- och kapitalinkomster. Diagram 1.7 visar den genomsnittliga inkomstsammansättningen för pensionärer 2019.

Diagram 1.7 Olika inkomstkällor och genomsnittliga belopp för pensionärer, 2019



Källa: STAR-materialet, SCB.

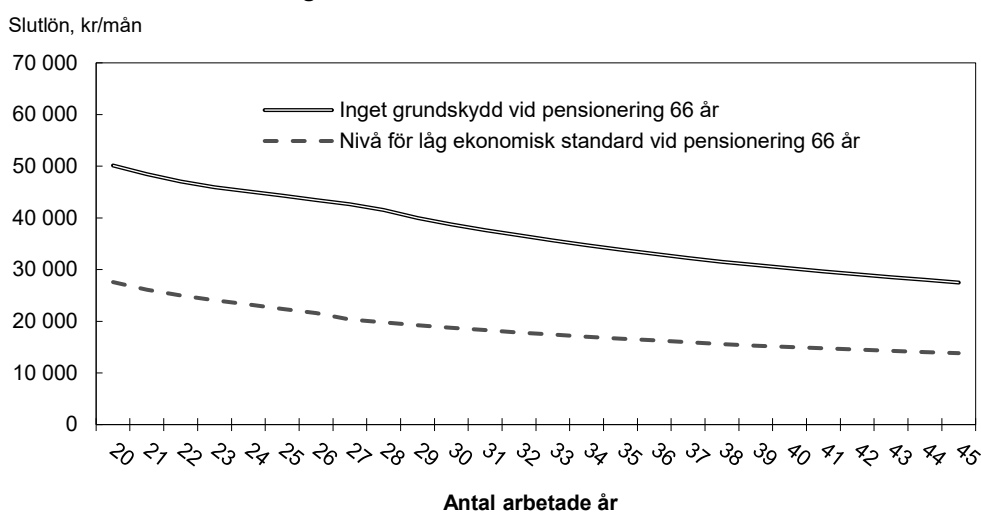
Det är tydligt att kvinnor i genomsnitt har lägre inkomstgrundad pension än vad män har. Kvinnors inkomst utgörs därför i större utsträckning av garantipension och bostadstillägg. Kvinnor har i genomsnitt lägre övriga inkomster i form av tjänstepension, arbetsinkomst och kapitalinkomst.

Liten risk för låg ekonomisk standard efter ett helt arbetsliv på heltid

Diagram 1.8 visar vilken slutlön som behövs för att en ensamstående pensionär inte antas ha behov av grundskydd samt för att hamna över gränsen för låg ekonomisk standard vid olika långa arbetsliv². Om personen arbetat i 40 år innebär en slutlön på drygt 30 000 kronor per månad att pensionen är så hög att personen inte får någon del av grundskyddet. Däremot behövs en betydlig högre inkomst om personen enbart arbetat 20 år, cirka 50 000 kronor i slutlön per månad.

För att hamna över gränsen för låg ekonomisk standard efter 40 års arbete krävs en slutlön på knappt 14 000 kronor per månad. En så låg heltidslön som 14 000 kronor per månad efter att ha arbetat 40 år torde vara mycket ovanligt. Det innebär att personer som har jobbat heltid ett helt arbetsliv inte bör vara i risk för låg ekonomisk standard som pensionär. Men i realiteten arbetar inte alla individer ett helt arbetsliv eller utan avbrott. Detta gäller i synnerhet äldre kvinnor som har haft ett annat förvärvsmönster än yngre kvinnor och män. Dessutom kan följsamhetsindexeringen av pensionen, vilken motsvarar inkomstutvecklingen med ett avdrag på 1,6 procent, leda till att när pensionären blir äldre kan denne hamna under gränsen för låg ekonomisk standard även om denne hade en högre slutlön än 14 000 kronor. På samma sätt kan följsamhetsindexeringen i början av pensioneringsperioden leda till att individen hamnar över gränsen för låg ekonomisk standard. Sett över hela pensionärs-tiden gör följsamhetsindexeringen ingen skillnad för den totala pensionen, men det förutsätter att pensionären uppnår medellivslängd. För mer detaljerad information om antaganden m.m., se Pensionsmyndighetens rapport, Pensionsnivå utifrån längd på arbetslivet och inkomstnivå.

Diagram 1.8 Nödvändig slutlön för att typfallen inte ska få del av grundskyddet eller få låg ekonomisk standard vid olika antal arbetade år



Källa: Pensionsmyndigheten.

Stora skillnader mellan faktiskt och teoretiskt uppmätt kompensationsgrad

Pensionernas tillräcklighet kan också analyseras genom att mäta kompensationsgrader. Med kompensationsgrad avses här hur mycket personen får i bruttopension jämfört med slutlön. I diagram 1.9 presenteras kompensationsgraden för kvinnor och män med medelinkomst, såväl faktiska kompensationsgrader, dvs. det verkliga pensionsutfallet jämfört med tidigare lön, som teoretiskt beräknade kompensationsgrader med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Den teoretiskt beräknade

² Med låg ekonomisk standard avses att personen har en ekonomisk standard understigande 60 procent av medianen för ekonomisk standard i befolkningen.

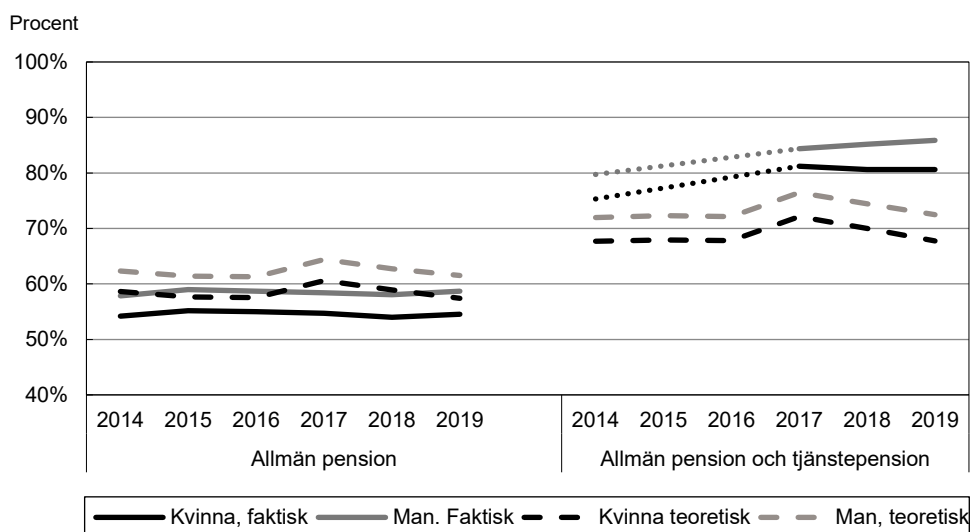
kompensationsgraden används för att ta reda på vilken kompensationsgrad framtida pensionärer beräknas få och även för att analysera hur regelförändringar eller händelser i personers liv (exempelvis föräldraledighet, arbetslöshet eller tidigt pensionsuttag) eller samhället kommer att påverka kompensationsgraden. Diagrammet visar kompensationsgraderna sett till allmän pension och till total pension (allmän pension och tjänstepension).

Sett till endast allmän pension och det faktiska utfallet var kompensationsgraden 55 procent för kvinnorna och 59 för männen 2019 och har legat på denna nivå de senaste fem åren. När tjänstepensionen läggs till ökar kompensationsgraden betydligt, till 81 procent för kvinnorna och 86 procent för männen. Den faktiska kompensationsgraden har dessutom ökat de senaste fem åren.

De faktiska kompensationsgraderna är betydligt högre för kvinnor och män med medelinkomster jämfört med de teoretiska kompensationsgraderna sett till den totala pensionen. Skillnaderna mellan typfallsberäkningarna och verkligheten förklaras av flera saker. En förklaring är att för många individer minskar inkomsten åren före pensionsinträdet. En annan förklaring är att många väljer ett tidsbestämt uttag av sin tjänstepension. Även extra avsättningar och lönevaxling kan bidra till att den faktiska tjänstepensionen är betydligt högre än vad den skattas till i typfallsmodellen. Skillnaden mellan faktisk och teoretisk kompensationsgrad är mindre avseende den allmänna pensionen. Skillnaden kan gå åt båda hållen beroende på vilken grupp som studeras. Detta beror på att faktiska kompensationsgrader baseras på många individer med stor spridning.

Att mäta kompensationsgrad som andel av slutlönen kan vara användbart för att bedöma tillräckligheten av pensionen i relation till tidigare lön. Men kompensationsgraden säger inget om pensionsnivån eller övriga inkomster. 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. För mer detaljerad information, se Pensionsmyndighetens rapport, Redovisning av livsinkomstprofiler.

Diagram 1.9 Kompensationsgrader för medianpensionären, faktiska och typfall



Anm: Utfall för faktisk tjänstepension saknas för åren 2015 och 2016.

Källa: Pensionsmyndighetens rapport Redovisning av livsinkomstprofiler, 2021.

Skillnader i inkomst mellan kvinnor och män som pensionärer

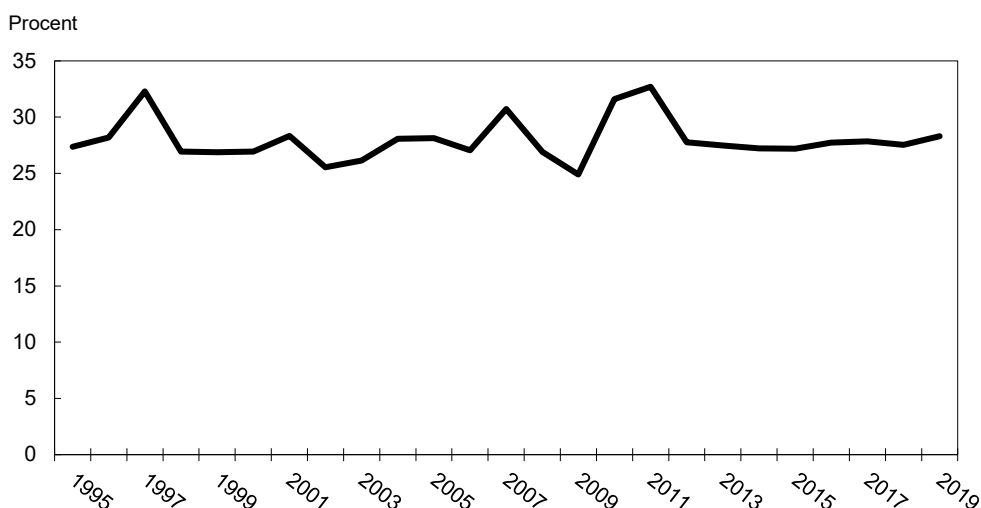
Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner brukar kallas pensionsgapet. I denna analys är dock begreppet utvidgat och det är skillnaden mellan kvinnors och mäns disponibla inkomst som mäts. Detta innebär att pensionärernas samtliga inkomster med avdrag för skatt ingår i analysen. Inkomstgapet kan delas upp i de olika inkomsternas bidrag till det totala inkomstgapet. Summan av alla inkomsters bidrag till gapet motsvarar det totala gapet. Tabell 1.3 visar att inkomstgapet var 28 procent 2019. Kolumnen ”bidrag till gapet %” visar skillnaden i respektive inkomst mellan kvinnor och män relaterat till mäns genomsnittliga inkomst. Av tabellen framgår att det är inkomstgrundad pension, tjänstepension och kapitalinkomster som bidrar mest till de icke jämställda inkomsterna hos pensionärer. Mest utjämnande är skatterna. Även grundskyddet och änkepensionen minskar gapet.

Tabell 1.3 Olika inkomsters respektive skatters bidrag till inkomstgapet för pensionärer, 2019

	Bidrag till gapet %	Genomsnittlig inkomst, kronor per månad		Skillnad i kronor
		Män	Kvinnor	
Totalt gap	28 %	24 878	17 860	-7 017
Inkomstgrundad pension	14 %	13 953	10 362	-3 591
Tjänstepension	13 %	6 569	3 325	-3 245
Privat pension mm	2 %	1 212	834	-378
Lön mm	5 %	3 217	1 858	-1 359
Kapitalinkomster mm	13 %	7 773	4 456	-3 316
Garantipension	-2 %	219	703	484
Änkepension	-3 %	0	642	642
Bostadstillägg	-1%	179	486	307
Skatt	-14%	8 244	4 805	-3 438

Källa: STAR-materialet, SCB.

Gapet i disponibel inkomst har i princip varit oförändrat de senaste 25 åren. Att det inte har minskat trots att förvärvslivet har blivit mer jämställt beror dels på att skattesystemet var mer omfördelande 1995, dels på att minskningen av gapet i den allmänna pensionen har motverkats av att tjänstepensioner, arbetsinkomster och kapitalinkomster har ökat sin andel av de totala inkomsterna för pensionärer (dessa inkomster ökar gapet). Under perioden har även den utjämnande effekten av grundskyddet och änkepensionen minskat i och med att kvinnor som nu går i pension har haft ett större arbetskraftsdeltagande. Sammantaget är detta förklaringen till att gapet är oförändrat.

Diagram 1.10 Utvecklingen av gapet i disponibel inkomst mellan kvinnor och män som tagit ut pension

Källa: Egna beräkningar HEK- och STAR-materialet, SCB.

Med ett system i vilket den slutliga pensionen grundar sig på individens inkomster under hela livet kommer ojämställdhet under förvärvslivet ofrånkomligen att resultera i icke jämställda 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. En iakttagelse från bland annat Pensionsmyndighetens rapport Redovisning av livsinkomstprofiler men även regeringens promemoria Jämställda pensioner? (Ds 2016:19), är att skillnaderna i inkomst som finns mellan kvinnor och män under arbetslivet i många fall ökar efter pensionsinträdet.

1.3.5 Arbetslivets längd

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 takt med att medellivslängden ökar så innebär det att den intjänade pensionen måste räcka under fler år och att de månatliga beloppen därmed blir lägre. Ett längre arbetsliv är därmed nödvändigt för att upprätthålla pensionsnivåerna. Fler arbetade timmar stärker dessutom samhällsekonomin i stort och är således också viktigt för att upprätthålla en god välfärd.

Normen om en pensionsålder vid 65 år är alltså stark, men andelen som tar ut sin pension vid 65 års ålder minskar. Bland samtliga födda 1955, som fyllde 65 under 2020, påbörjade 39 procent sitt uttag av allmän pension under det året. Andelen var större bland kvinnor (43 procent) än bland män (36 procent). Såväl tidigt som sent uttag av den allmänna pensionen har ökat, vilket lett till en större spridning av pensionsuttag.

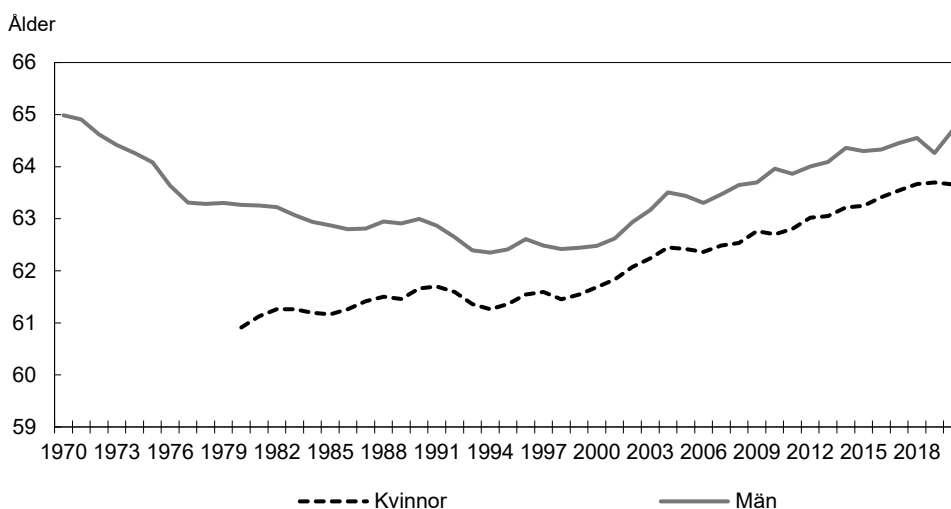
Både inträdes- och utträdesålder har betydelse för arbetslivets längd

Uttag av pension är inte nödvändigtvis samma sak som att en individ lämnar arbetslivet. Att fler tar ut allmän pension före 65 års ålder 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. För att visa hur arbetslivets längd har förändrats behöver inträdesåldrar respektive utträdesåldrar analyseras.

Som framgår av diagram 1.11 har utträdesåldern³ ökat under 2000-talet. Ökningen är likvärdig för kvinnor och män, men kvinnornas utträdesålder är omkring ett år lägre än männens. Diagrammet visar att utträdesåldern för män fortfarande är lägre än vad den var i början av 1970-talet, trots att medellivslängden i dag är ca fem år högre.

Diagram 1.11 Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften 1970–2020



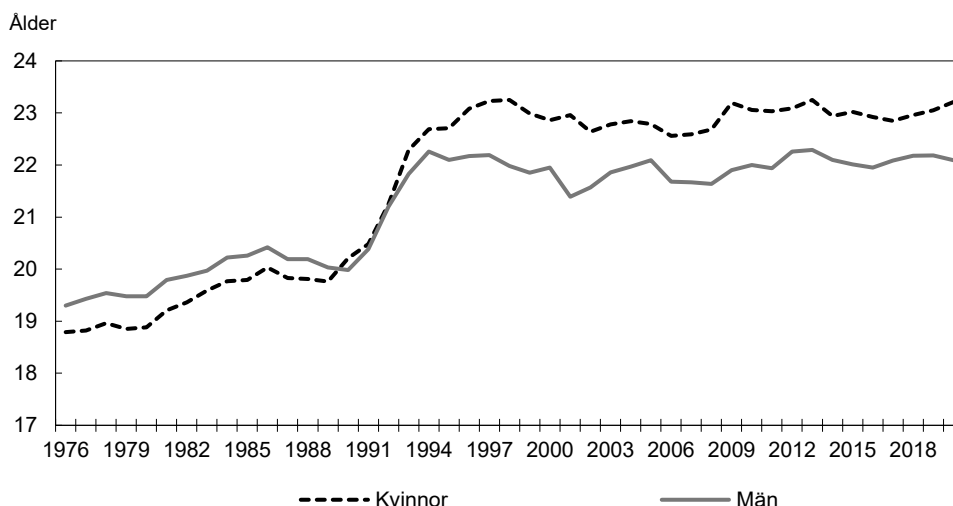
Anm.: Uppgift om kvinnors utträdesålder från 1980. För att visa utvecklingen dessförinnan redovisas enbart mäns utträdesålder 1970–1979.

Källa: Pensionsmyndigheten och SCB.

Diagram 1.12 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 1970-talet till mitten av 1990-talet, vilket främst beror på att fler utbildade sig längre. De senaste 20 åren har utvecklingen däremot varit relativt stabil.

³ Utgångspunkten för beräkningen är personer som vid 50 års ålder finns med i arbetskraften, som sysselsatta eller arbetslösa. Arbetsmarknaden kan lämnas, förutom genom sjukersättning, med hjälp av tjänstepension, avgångsvederlag eller på annat sätt. En utförligare redovisning av beräkningsmetoden och olika reservationer finns i Försäkringskassans skrift "Genomsnittlig pensionsålder i de nordiska länderna" Analyserar 2006:11.

Diagram 1.12 Genomsnittlig inträdesålder i arbetslivet för kvinnor och män 1976–2020

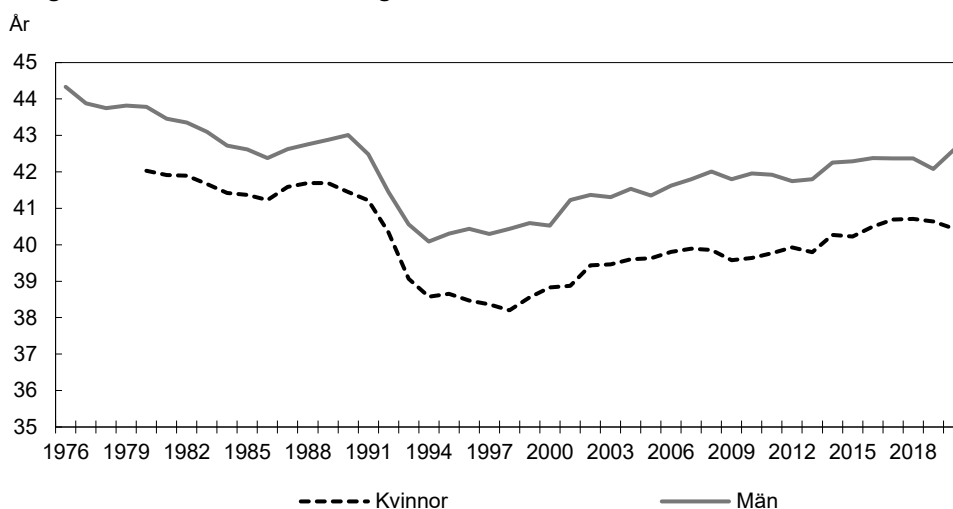


Anm.: Inträdesålder är definierat som den genomsnittliga åldern för inträde i arbetskraften. För att ha räknats som inträtt i arbetskraften krävs minst 20 timmars arbetstid per vecka.

Källa: Pensionsmyndigheten och SCB.

Den sammantagna effekten av in- och utträdesåldern ger arbetslivets längd, som framgår av diagram 1.13. Arbetslivets längd har ökat de senaste 20 åren men arbetslivet 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 1.13 Arbetslivets längd för kvinnor och män 1976–2020



Anm.: Arbetslivets längd beräknas som skillnaden mellan utträdesåldern och inträdesåldern ett givet år. Uppgifter om kvinnors utträdesålder finns från 1980. För att visa utvecklingen dessförinnan redovisas enbart mäns utträdesålder perioden 1970–1979.

Källa: SCB och egna beräkningar.