

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	Resultatredovisning.....	3
1.2.1	Pensionernas tillräcklighet.....	4
1.2.2	Uttag av allmän pension och arbetslivets längd.....	10
1.2.3	Inkomstpensionssystemet	13
1.2.4	Premiepensionssystemet.....	15
1.2.5	Administrations- och förvaltningskostnader.....	18
1.3	Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden	19

1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

1.1 Omfattning

Redovisningen av den allmänna pensionen är uppdelad i två avsnitt. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom innehåller en redovisning av de skattefinansierade grundskyddsförmånerna till pensionärer, förmåner till vuxna efterlevande samt inkomstpensionstillägg. I detta avsnitt redovisas den allmänna inkomstgrundade pensionen, som omfattar de avgiftsfinansierade inkomst- och premiepensionssystemen. Dessa två system är finansiellt skilda från statens budget och bär därmed sina egna inkomster och utgifter. Det innebär att även vissa administrationskostnader hos ett antal myndigheter finansieras inom respektive system.

Tabell 1.1 Utgiftsutveckling för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Miljoner kronor

	Utfall 2023	Beräknat 2024	Beräknat 2025	Beräknat 2026	Beräknat 2027
AP-fonderna, pensionsutgifter	358 209	363 543	380 057	389 116	403 918
Administrationskostnader	2 650	2 838	2 910	3 019	3 111
Totalt	360 859	366 381	382 967	392 135	407 029

Anm.: Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget avser i denna redovisning utgifter och administrationskostnader för inkomst- och tilläggspension. Denna del av den inkomstgrundade ålderspensionen ingår i utgifterna under utgiftstaket.

Tabell 1.2 Utgiftsutveckling för premiepensionssystemet

Miljoner kronor

	Utfall 2023	Beräknat 2024	Beräknat 2025	Beräknat 2026	Beräknat 2027
Premiepensionssystemet	23 388	27 426	32 172	35 330	39 380

1.2 Resultatredovisning

Avgiften till den allmänna inkomstgrundade pensionen är 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Av den totala avgiften går 16 procentenheter till inkomstpensionssystemet och 2,5 procentenheter till premiepensionssystemet.

Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem, vilket innebär att de pensionsavgifter som betalas in av de förvärvsarbetande under ett år används för att betala de utgående allmänna inkomstpensionerna under samma år. När inbetalningarna till inkomstpensionssystemet är större än vad utbetalningarna är, sparas överskottet i de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna). På motsvarande sätt används medel i AP-fonderna för att täcka eventuella underskott för det fall att utbetalningarna ett år är större än vad inbetalningarna är under det året. AP-fondernas främsta syfte är således att vara en buffert i inkomstpensionssystemet, samt att bidra med kapitalavkastning till inkomstpensionssystemets långsiktiga finansiering.

Premiepensionssystemet är ett helt fonderat system, vilket innebär att de pensionsavgifter som betalas in placeras i fonder för varje pensionssparares räkning. Premiepensionssystemet är utformat som en fondförsäkring, där varje pensionssparare har möjlighet att själv välja i vilka fonder premierna ska placeras. Premierna för de

pensionssparare som inte gör något eget fondval placeras i den åldersanpassade fondportföljen AP7 Såfa, som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet är finansiellt hållbart och rustat för att kunna ta höjd för såväl ekonomiska som demografiska förändringar i samhället. Det har sin grund i att utbetalningen av allmän inkomstpension är bunden till utvecklingen av både den genomsnittliga livslängden och samhällsekonomin. Att systemet är konstruerat på detta sätt är en garanti för att eventuella underskott som uppstår i systemet inte skjuts på framtida generationer, utan hanteras inom systemet. Systemets finansiella ställning och värdeutveckling redovisas i resultatredovisningen.

Att det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet är konstruerat för att vara finansiellt hållbart innebär att pensionernas tillräcklighet inte är garanterad. De utgående allmänna inkomstgrundade pensionerna kan t.ex. påverkas negativt vid ekonomiska kriser. Att nivån på de utgående pensionerna är tillräckliga är dock ett grundläggande och självklart syfte för ett pensionssystem och dess legitimitet. Resultatredovisningen innehåller därför beskrivningar av pensionärens ekonomiska situation. Andra inkomster än allmän pension ingår också i resultatredovisningen eftersom de flesta pensionärer har sådana inkomster. Tjänstepension är oftast den viktigaste inkomstkällan vid sidan av den allmänna pensionen, men även andra inkomster såsom privat pension, lön och kapitalinkomster beaktas i resultatredovisningen eftersom dessa har betydelse för pensionärens ekonomiska situation.

1.2.1 Pensionernas tillräcklighet

I dag får ca 2,3 miljoner personer allmän pension utbetald. För att kunna få en heltäckande bild av pensionärens ekonomiska situation behöver pensionernas tillräcklighet analyseras ur flera perspektiv. Ett sätt är att analysera den ekonomiska standarden bland olika grupper av pensionärer.¹ Ett annat sätt är att undersöka kompensationsgraden, dvs. pensionsnivån i förhållande till inkomsten precis före pensioneringstidpunkten.

I analysen och beräkningarna definieras en pensionär som någon som har tagit ut allmän pension till någon del eller som får äldreförsörjningsstöd. Att begreppet pensionär definieras på detta sätt och inte utifrån en specifik ålder beror främst på att det inte finns någon fast pensionsålder i pensionssystemet, dvs. det finns ingen åldersgräns för när en person måste ta ut sin allmänna pension. De åldersgränser som finns styr endast när den inkomstgrundade pensionen respektive grundskyddsförmånerna tidigast kan tas ut. Därtill har även spridningen om när personer väljer att ta ut sin allmänna pension ökat över tid. Samtidigt pågår sedan 2020 en reform att höja alla pensionsrelaterade åldersgränser. Det innebär att det är bättre att göra analyser om pensionärer utifrån när pensionen tas ut snarare än en specifik ålder.

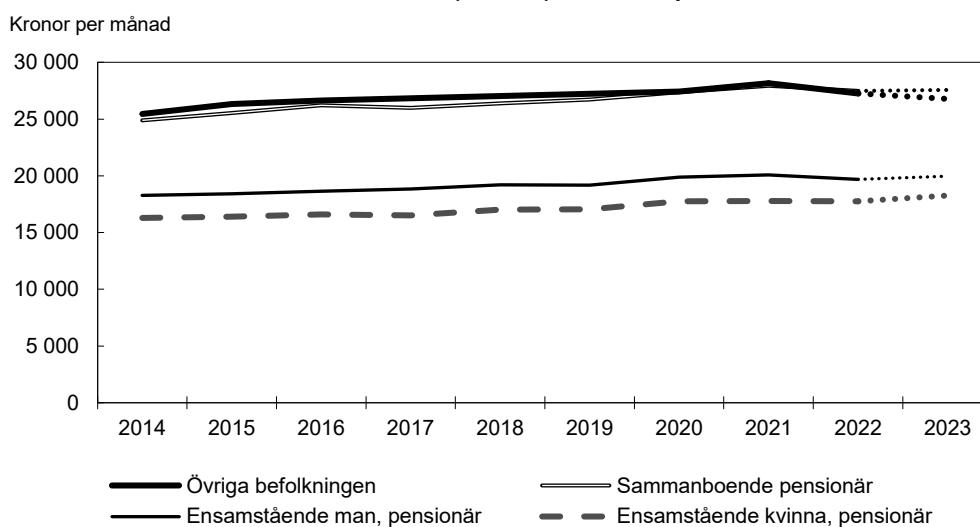
Stora skillnader i ekonomisk standard mellan olika pensionärer

Pensionernas tillräcklighet kan analyseras genom att mäta den ekonomiska standarden bland pensionärer. Diagram 1.1 visar den genomsnittliga ekonomiska standarden hos olika grupper av pensionärer och den övriga befolkningen. Med gruppen övriga befolkningen avses alla i befolkningen, oavsett ålder, som ännu inte har tagit ut någon allmän pension. Den genomsnittliga reala ekonomiska standarden i den övriga befolkningen sjönk 2022 och beräknas att fortsätta sjunka 2023. Det medför att sammanboende pensionärer, som är den grupp bland pensionärerna som generellt sett

¹ Ekonomisk standard definieras som den disponibla inkomsten justerat för försörjningsbörd. 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 av inkomsten.

har högst ekonomisk standard, beräknas ha en högre ekonomisk standard än den övriga befolkningen 2023.

Diagram 1.1 Pensionärernas och övriga befolkningens genomsnittliga reala ekonomiska standard (median) i 2023 års priser



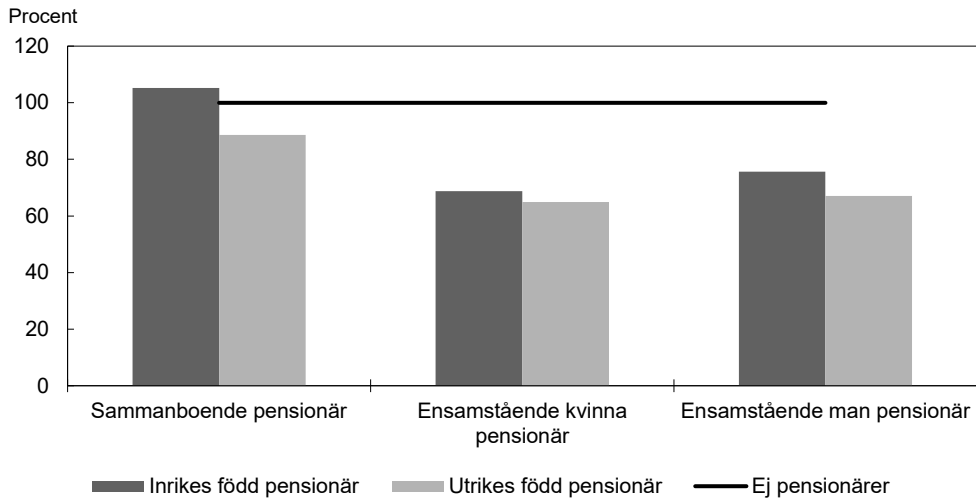
Anm.: Prognos 2023.

Källa: STAR-materialet, SCB.

Den ekonomiska standarden är lägre bland ensamstående pensionärer och som lägst för ensamstående kvinnor. Den sistnämnda gruppen beräknas 2023 ha en ekonomisk standard som motsvarar 68 procent av den övriga befolkningens ekonomiska standard. Motsvarande andel för ensamstående män med allmän pension beräknas vara 74 procent. Den ekonomiska standarden för ensamstående pensionärer beräknas dock öka i förhållande till den övriga befolkningen. Ökningen bland ensamstående är högre för kvinnor än för män. Anledningen till att den ekonomiska standarden beräknas öka realt för alla grupperna av pensionärer men inte i den övriga befolkningen, är att grundskyddsförmånerna har höjts både genom reformer och hög inflation. Det påverkar ensamstående kvinnor med pension mest eftersom de i högre grad har både garantipension och bostadstillägg, men det påverkar även andra grupper av pensionärer.

Under de senaste tio åren har den ekonomiska standarden för alla grupper pensionärer ökat realt med undantag för 2022. Nominellt sett har den ekonomiska standarden ökat varje år och den har varit som störst de senaste två åren.

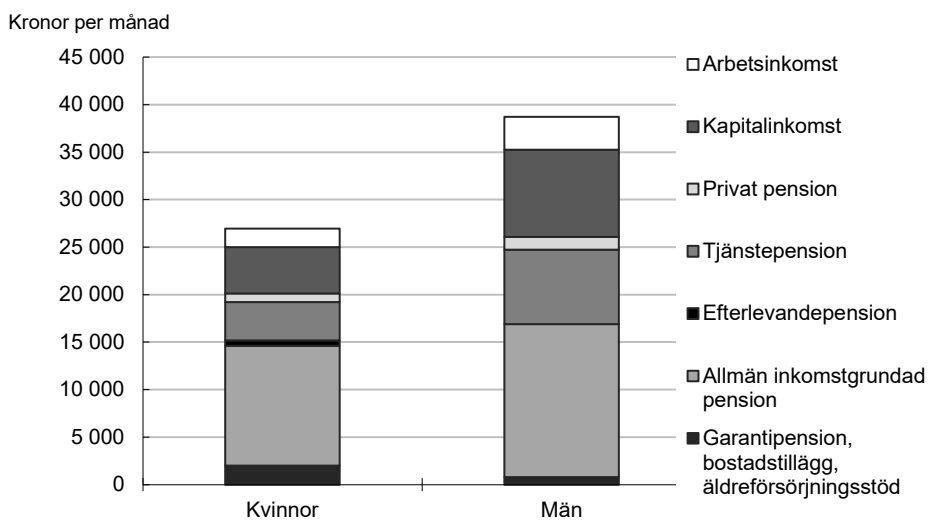
Diagram 1.2 Inrikes och utrikes födda pensionärs ekonomiska standard (median) i förhållande till övriga befolkningen (=100 procent)



Anm.: Prognos 2023.
Källa: STAR-materialet, SCB.

Av diagram 1.2 framgår att det finns skillnader i ekonomisk standard mellan inrikes och utrikes födda pensionärer. De som är utrikes födda har en lägre ekonomisk standard än de som är inrikes födda. Sammanboende pensionärer har den högsta ekonomiska standarden, men det är också för sammanboende som det är störst skillnad mellan inrikes och utrikes födda. Minst skillnad mellan inrikes och utrikes födda pensionärer är det i gruppen ensamstående kvinnor. Men det är samtidigt gruppen utrikes födda ensamstående kvinnor som har lägst ekonomisk standard – 65 procent av övriga befolkningens ekonomiska standard. Av diagrammet framgår även att det är större skillnad mellan inrikes födda ensamstående kvinnor och män än mellan utrikes födda kvinnor och män. Gruppen inrikes födda sammanboende pensionärer beräknas 2023 ha en ekonomisk standard som är högre än den ekonomiska standarden i den övriga befolkningen.

Diagram 1.3 Olika inkomstkällor och genomsnittliga månadsbelopp för pensionärer

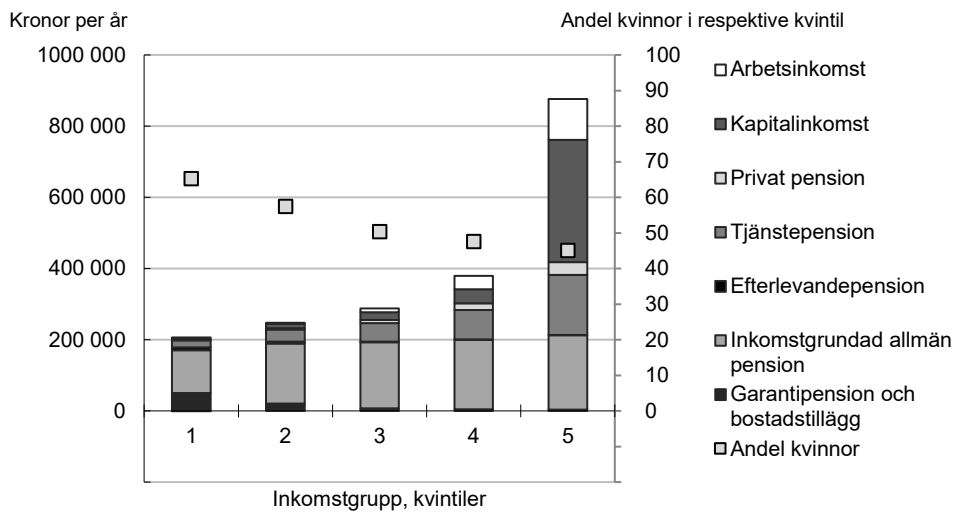


Anm.: Inkomstpensionstillägget ingår i diagrammet i allmän inkomstgrundad pension.
Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2023.

Den ekonomiska standarden bland pensionärer påverkas inte enbart av den allmänna pensionen. Omkring 90 procent av dem som är pensionärer har även tjänstepension,

vilken utgör en betydande andel av de genomsnittliga månadsbeloppen. Utöver pensionsinkomster från den allmänna pensionen och tjänstepension har många pensionärer även förvärvs- och kapitalinkomster. Diagram 1.3 visar den genomsnittliga inkomstsammansättningen för kvinnor och män 2023. Som framgår av diagrammet har kvinnor i genomsnitt betydligt lägre inkomster än vad män har och inkomsten består till större del av garantipension och bostadstillägg. Den allmänna pensionen och tillhörande pensionsförmåner utgör i genomsnitt en större andel av inkomsten för kvinnor än för män. Män har i genomsnitt högre övriga inkomster i form av tjänstepension, arbetsinkomst och kapitalinkomst. För att kunna visa inkomstsammansättningen redovisas bruttoinkomster i diagrammet. Skillnaden i inkomst mellan kvinnor och män minskar när hänsyn tas till skatt.

Diagram 1.4 Olika inkomstkällor och genomsnittliga belopp för pensionärer, fördelat på olika inkomstgrupper



Anm.: Staplarna i diagrammet är inte fördelade på kön eftersom kvintilindelningen grundar sig på inkomstens storlek, vilket innebär att kvinnor och män inom respektive kvintil har liknande inkomster. Kvintilindelningen grundar sig enbart på pensionärernas ekonomiska standard, och inte på hela befolkningens ekonomiska standard. I diagrammet ingår inkomstpensionstillägg i kategorin allmän inkomstgrundad pension och äldreförsörjningsstöd ingår i kategorin garantipension och bostadstillägg.

Källa: FASIT; STAR-materialet, SCB; Prognos 2023.

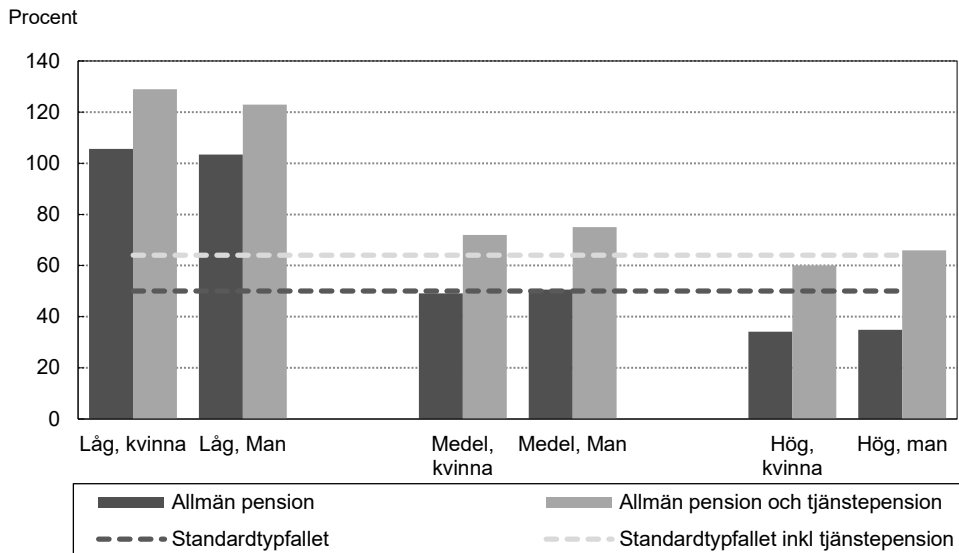
Inkomstsammansättning och inkomstnivå skiljer sig inte enbart mellan kvinnor och män, utan även mellan inkomstgrupper. I diagram 1.4 har gruppen pensionärer först sorterats efter ekonomisk standard, och därefter fördelats i fem lika stora inkomstgrupper (kvintiler). Diagrammet visar inkomstsammansättningen i de olika inkomstgrupperna och även andelen kvinnor i respektive grupp. Inkomstspridningen är stor och de 20 procent som har de högsta inkomsterna (grupp 5) har mer än fyra gånger så stora inkomster som de 20 procent som har de lägsta inkomsterna (grupp 1). Nivån på den allmänna pensionen är relativt lika i alla inkomstgrupper och det är främst övriga inkomstkällor som bidrar till olika totala inkomstnivåer. Kapitalinkomsterna är särskilt ojämnt fördelade. I den högsta inkomstgruppen är de 15 gånger så höga som kapitalinkomsterna i den näst högsta inkomstgruppen, och det är därmed dessa inkomster som skapar den största skillnaden i inkomstnivå. Utöver kapitalinkomster bidrar även arbetsinkomster och tjänstepension till inkomstskillnaderna.

Av diagram 1.4 framgår att andelen kvinnor är störst i gruppen med lägst inkomster, medan andelen kvinnor är lägst i gruppen med högst inkomster: 65 procent, respektive 45 procent. Den genomsnittliga åldern skiljer sig åt i de olika inkomstgrupperna. Åldern är högre i grupper med lägre inkomst och lägre i grupper med högre inkomst.

Stora skillnader i kompensationsgrad för olika inkomstnivåer

Pensionernas tillräcklighet kan också analyseras genom att mäta kompensationsgrader. Med kompensationsgrad avses här hur mycket en person får i pension jämfört med slutlön. I diagram 1.5 presenteras kompensationsgraden för kvinnor och män som är födda 1957 och som har tagit ut allmän pension vid 65 år för tre olika inkomstgrupper (för definition av kompensationsgrader, se rapporten Nyblivna pensionärs kompensationsgrad, Pensionsmyndigheten 2024). I diagrammet visas såväl faktiska kompensationsgrader, dvs. det verkliga pensionsutfallet jämfört med tidigare lön, som teoretiskt beräknade kompensationsgrader för standardtypfallet, dvs. kompensationsgrader som har beräknats med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Den teoretiskt beräknade kompensationsgraden för standardtypfallet används för att ta reda på vilken kompensationsgrad framtida pensionärer beräknas få utifrån en jämn löneutveckling som motsvarar genomsnittet under hela livet. Standardtypfallet lämpar sig bra för att exempelvis analysera hur regeländringar och händelser i en persons liv (såsom föräldraledighet eller tidigt pensionsuttag) eller i samhället kommer att påverka kompensationsgraden.

Diagram 1.5 Kompensationsgrader män och kvinnor 2022 för låg inkomst, medelinkomst och hög inkomst, samt för standardtypfallet



Källa: Rapporten Nyblivna pensionärs kompensationsgrader, Pensionsmyndigheten 2024.

I diagrammet visas kompensationsgraderna för allmän pension och för total pension, dvs. allmän pension och tjänstepension. Den genomsnittliga faktiska kompensationsgraden för allmän pension varierar mellan 34 och 106 procent. Den är lägst för kvinnor med hög inkomst och högst för kvinnor med låg inkomst. För kvinnor och män med medelinkomst är den faktiska kompensationsgraden 49 respektive 51 procent, vilket är i nivå med standardtypfallets kompensationsgrad på 50 procent. Sett till kompensationsgraderna för den totala pensionen varierar den mellan 60 och 129 procent. Även här är den som lägst för kvinnor med hög inkomst och som högst för kvinnor med låg inkomst.

Kompensationsgraden för standardtypfallet och den faktiska kompensationsgraden för medelinkomsttagaren med allmän pension är på ungefär samma nivå. Däremot ligger den faktiska kompensationsgraden när tjänstepensionen inkluderas betydligt över standardtypfallets kompensationsgrad för såväl kvinnor som män. Skillnaden är dock större för män. En förklaring till att de faktiska kompensationsgraderna är högre än standardtypfallets är att nivån på den faktiska tjänstepensionen skiljer sig från den

uppskattade. Det beror bl.a. på att många väljer tidsbestämt uttag av tjänstepensionen, vilket ger högre månadsbelopp men under en kortare tidsperiod. Även extra avsättningar till tjänstepensionen kan bidra till att den faktiska tjänstepensionen är betydligt högre än vad den skattas till i typfallsmodellen.

Att mäta kompensationsgraden som andel av slutlönen kan vara ett användbart sätt att bedöma pensionernas tillräcklighet i relation till tidigare lön. Det är dock inte möjligt att dra några slutsatser om pensionsnivån eller övriga inkomster utifrån kompensationsgraden. En person med mycket låga eller inga inkomster innan den börjar ta ut pension kan få en mycket låg pension men ändå ha en hög kompensationsgrad. Att spridningen i kompensationsgrad är så pass stor är naturligt i ett pensionssystem som baseras på livsinkomsten. Slutlönen beräknas utifrån lönen de sista åren innan pension, medan pensionen beräknas på hela livsinkomsten och påverkas av pensionsåldern.

Skillnader i inkomst mellan kvinnor och män som pensionärer

Tabell 1.3 Olika inkomstslags respektive skatters bidrag till inkomstgapet 2023 samt gap i kronor per månad 2014 och 2023

	Gap i procent 2023	Gap i kronor 2023	Gap i kronor 2014
Total inkomstskillnad	27	-7 984	-5 785
Allmän inkomstgrundad pension och inkomstpensionstillägg	12	-3 514	-4 170
Garantipension	-3	776	840
Änkepension	-2	571	878
Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd	-1	431	383
Tjänstepension	13	-3 780	-2 803
Privat pension m.m.	1	-414	-377
Lön m.m.	5	-1 529	-1 302
Kapitalinkomster m.m.	15	-4 297	-2 323
Skatt	-13	-3 772	-3 088

Anm.: Både 2014 och 2023 är beräknade i löpande priser.

Källa: STAR-materialet, SCB.

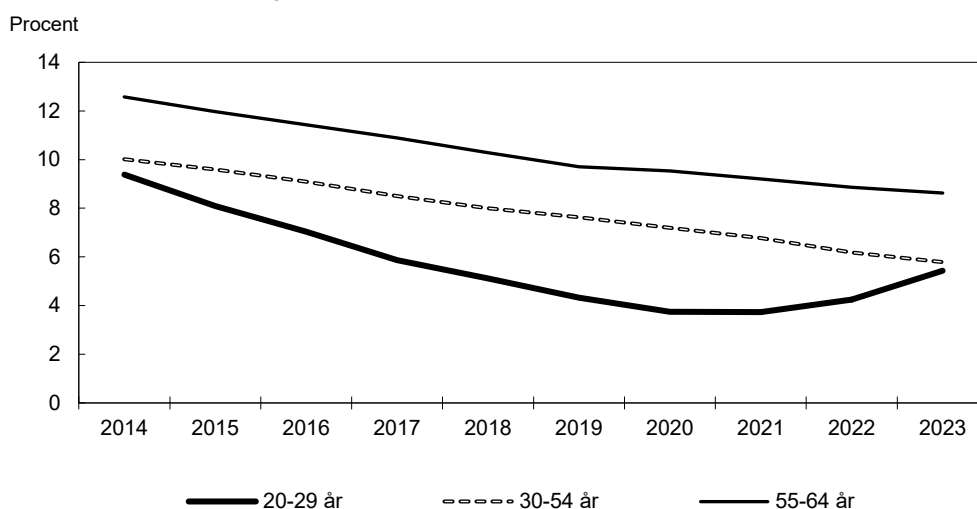
Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner benämns ofta pensionsgapet. I denna analys är dock begreppet utvidgat till att det är skillnaden mellan kvinnors och mäns disponibla inkomst som mäts. Det innebär att pensionärernas samtliga inkomster med avdrag för skatt ingår i analysen. Inkomstgapet kan delas upp i de olika inkomsternas bidrag till det totala inkomstgapet. Summan av alla inkomsters bidrag till inkomstgapet motsvarar det totala gapet. I tabell 1.3 visas skillnaden i inkomst mellan kvinnor och män, relaterat till mäns genomsnittliga inkomster. Inkomstgapet var 27 procent 2023. Det är kapitalinkomster, tjänstepension och allmän inkomstgrundad pension som bidrar mest till de icke jämförbara inkomsterna bland pensionärerna. Mest utjämnande är skatterna, men även grundskyddet och änkepensionen minskar gapet.

Det framgår även av tabellen hur stort de olika inkomstslagens bidrag till inkomstskillnaden var 2014 och 2023. Skillnaden i disponibel inkomst mellan kvinnor och män mätt i kronor har ökat de senaste tio åren, vilket beror på att inkomsterna har ökat. Det procentuella gapet i disponibel inkomst har däremot varit i stort sett oförändrat de senaste tio åren. Detta är fallet trots att förvärvslivet, och därmed den allmänna inkomstgrundade pensionen, har blivit mer jämförbart under tidsperioden. Att den totala inkomstskillnaden i princip inte har minskat beror på att andra inkomster än allmän inkomstgrundad pension har ökat i betydelse för pensionärernas disponibla

inkomster och att dessa inkomster i sin tur är relativt ojämnt fördelade mellan kvinnor och män. Det gäller framför allt tjänstepensioner och kapitalinkomster, men även arbetsinkomster. I takt med att gapet i allmän inkomstgrundad pension har minskat har även grundskyddets, änkepensionens och skattesystemets omfördelande effekter minskat. Det medför att det totala inkomstgapet mellan kvinnor och män som är pensionärer fortfarande i princip är oförändrat och har varit det sedan 1995 (det första tillgängliga året i beräkningsunderlaget). Inkomstgapet är större för pensionärer jämfört med personer som är 18 år eller äldre utan pension, 27 procent jämfört med 20 procent.

Den allmänna pensionen speglar inkomsterna under yrkeslivet. Skillnader i förvärvsinkomst mellan kvinnor och män slår därför igenom som skillnader i allmän pension. För att få en bild av hur skillnaden i pension kommer att se ut i framtiden har därför intjänandet av pension också analyserats.

Diagram 1.6 Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensionsbehållning i olika åldersgrupper 2014–2023



Anm.: Pensionsbehållningen 2023 grundar sig på intjänade pensionsrätter och deras förräntning fram till 2022.

Källa: Pensionsmyndigheten.

I diagram 1.6 visas skillnaden i pensionsbehållning i olika åldersgrupper 2014–2023. Den procentuella skillnaden mellan kvinnor och män har minskat över tid i alla åldersgrupper. År 2023 var skillnaden mellan kvinnor och män i åldern 55–64 år knappt 9 procent, 6 procent i åldern 30–54 år och drygt 5 procent i åldern 20–29 år. Skillnaden i intjänad pensionsbehållning har ökat under de senaste åren i den yngsta åldersgruppen. Det beror till stor del på att utvecklingen på arbetsmarknaden sedan pandemin har varit svagare för denna grupp och främst för unga kvinnor.

Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensionsbehållning har minskat över tid, men trots detta är mäns intjänande fortfarande betydligt högre än kvinnors även i unga åldrar. Det innebär att om inget sker kommer pensionerna fortfarande inte att vara jämställda om 40 år när de som är unga i dag går i pension.

1.2.2 Uttag av allmän pension och arbetslivets längd

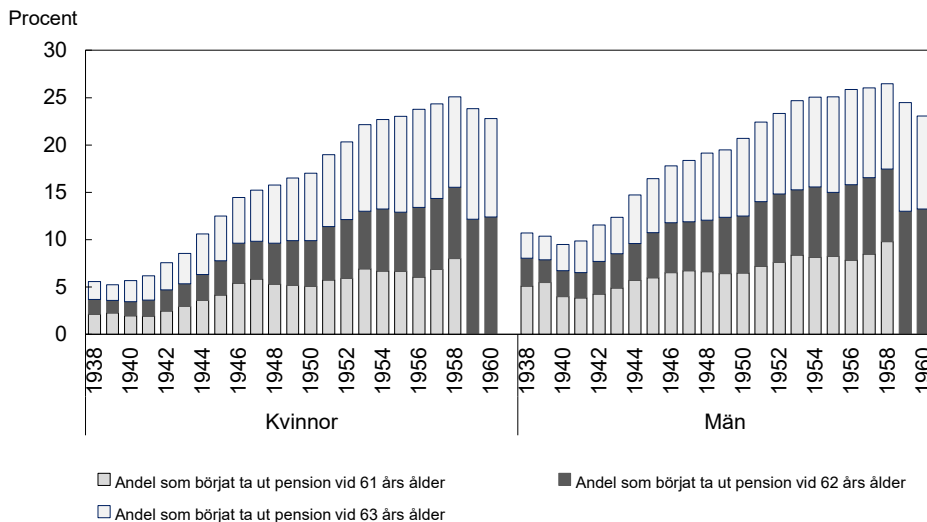
Pensionssystemets regelverk skapades utifrån den medellivslängd som rådde i mitten av 1990-talet och en då antagen pensionsålder på 65 år. Sedan dess har medellivslängden ökat med ca tre år. En följd av att medellivslängden ökar samtidigt som tidpunkten för uttag av pension inte ökar i samma takt är att tiden som pensionär blir allt längre. Nivån på den allmänna inkomstgrundade pensionen bestäms, utöver vald tidpunkt för uttag, av individens intjänade pensionsrätter (pensionsbehållningen),

deras förräntning samt hur länge individens kohort (årskull) förväntas att leva i genomsnitt. En ökande medellivslängd leder därmed per automatik till sjunkande pensionsnivåer om arbetslivet inte förlängs och uttaget av pension senareläggs. För pensionens tillräcklighet är det således viktigt med ett längre arbetsliv och ett senarelagt pensionsuttag för att kunna upprätthålla pensionsnivåerna. Ett längre arbetsliv och fler arbetade timmar stärker även samhällsekonomin i stort och är således också viktigt för att finansiera en god välfärd.

Åldersgränserna för uttag av allmän pension har höjts

Uttag av pension är inte nödvändigtvis samma sak som att en person lämnar arbetslivet, men uttagsåldern har en stor påverkan på hur stor den framtida pensionen blir oavsett om en person fortsätter att arbeta eller inte. Den lägsta åldern för uttag av allmän inkomstgrundad pension höjdes 2020 från 61 till 62 år och 2023 till 63 år. I diagram 1.7 visas andelen kvinnor och män som är födda olika år och som har tagit ut allmän pension vid 61, 62 eller 63 års ålder, dvs. de åldrar som för olika årskullar har varit den tidigaste åldern för att ta ut allmän inkomstgrundad pension. Som framgår av diagrammet har andelen som har tagit ut pension vid någon av dessa åldrar tidigare ökat över tid. Men andelen som har tagit pension vid 62 år för första gången för dem som är födda 1959 och 1960 var betydligt lägre än de som var födda åren innan och som tagit ut pension före 62 års ålder. Den totala andelen som tagit ut pension vid 63 år eller tidigare sjönk för dem som är födda 1959 och har sjunkit ytterligare för dem som är födda 1960. Det är en något större andel män som tar ut pension vid 63 års ålder eller tidigare, men skillnaden mellan kvinnors och mäns uttag har minskat över tid. Personer som är födda 1961 har inte kunnat ta ut pension under 2023 eftersom åldersgränsen då höjdes till 63 år. De kommer i stället att ha möjlighet att göra sitt första uttag av allmän inkomstgrundad pension under 2024.

Diagram 1.7 Andelen pensionärer som gjort ett första uttag vid 61, 62 eller 63 års ålder

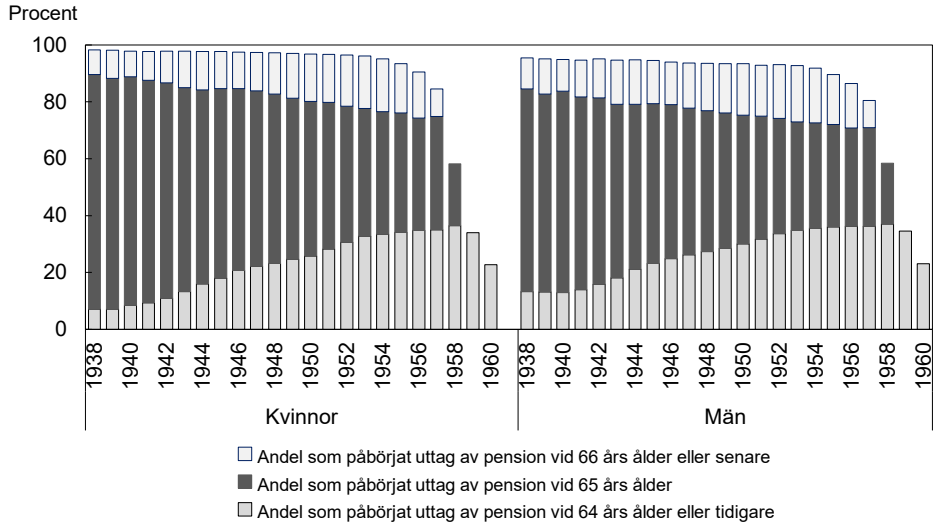


Källa: Pensionsmyndigheten.

År 2023 höjdes också åldersgränsen för när garantipension tidigast kan tas ut och övriga delar av pensionssystemets grundskydd. Denna höjning påverkar personer som är födda 1958 eller senare. Som visas i diagram 1.8 har andelen som tar ut pension vid 65 år minskat över tid för både kvinnor och män, men män har i större utsträckning tagit ut allmän pension både före och efter 65 år. Kvinnor har i större utsträckning tagit ut sin pension vid 65 år, vilket till stor del förklaras av att fler kvinnor över 60 år har sjukersättning och att fler kvinnor än män har garantipension. Före 2023 övergick sjukersättning ofta per automatik till allmän pension vid 65 år, och 65 år var också den

ålder då garantipension tidigast kunde tas ut. Båda dessa åldersgränser höjdes 2023 till 66 år. Det har också medfört att för kvinnor och män som är födda 1958 har andelen som har tagit ut pension vid 65 år sjunkit relativt kraftigt. Ungefär 22 procent av kvinnorna och 21 procent av männen började under 2023 ta ut sin pension vid 65 år.

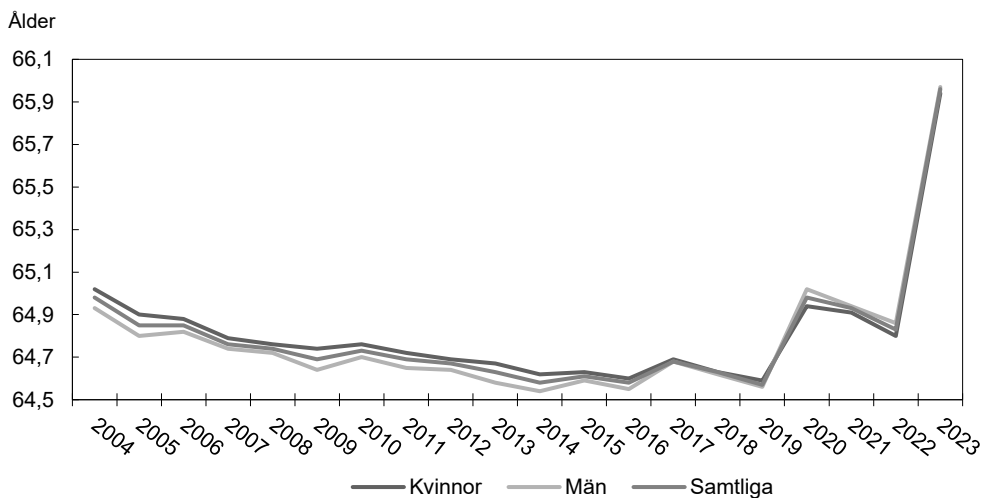
Diagram 1.8 Andelen pensionärer som gjort ett första uttag vid ålder 64 eller tidigare, 65 eller 66 och senare



Källa: Pensionsmyndigheten.

Utöver de höjningar som gjordes av åldersgränserna för tidigast uttag av allmän inkomstgrundad pension respektive garantipension 2023 höjdes också den s.k. las-åldern med ett år till 69 år. Las-åldern är den ålder till vilken en person har rätt att kvarstå i anställning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd. I diagram 1.9 visas utvecklingen av medelpensionsåldern för allmän pension. Medelpensionsåldern mäter den genomsnittliga ålder bland kvinnor och män som förändrar sitt uttag av allmän pension under ett givet år. Höjningarna av de olika åldersgränserna i pensionssystemet och i kringliggande trygghetssystem tillsammans med höjningen av las-åldern har medfört att medelpensionsåldern har ökat kraftigt 2023, en ökning med 1,2 år till 66,0 år. Ökningen avviker stort från tidigare år då medelpensionsåldern har varierat mellan 64,6 och 65,0 år. Skillnaderna mellan kvinnor och män är liten –2023 var medelpensionsåldern 65,9 år för kvinnor och 66,0 år för män.

Diagram 1.9 Medelpensionsålder



Anm.: Observera skalan i diagrammet, variationen över tid kan se större ut än vad den egentligen är.

Källa: Pensionsåldrar och arbetslivets längd, Pensionsmyndigheten, 2024.

Både inträdes- och utträdesålder i arbetskraften har betydelse för arbetslivets längd

Att fler tar ut pension tidigt behöver inte betyda att de lämnar arbetslivet tidigare. Det kan också bero på att fler tar ut pension samtidigt som de fortsätter arbeta, s.k. jobbonärer. Förändringen av arbetslivets längd kräver därför kännedom om både in- och utträdesåldrar i arbetskraften (för definition av in- och utträdesålder se rapporten Pensionsåldrar och arbetslivets längd, Pensionsmyndigheten 2024).

Den genomsnittliga inträdesåldern i arbetskraften ökade för både kvinnor och män från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet, vilket främst beror på att fler utbildade sig längre. Efter 1990-talet har inträdesåldern varit relativt stabil. Den genomsnittliga inträdesåldern har varit runt 23 år för kvinnor och 22 år för män.

Den genomsnittliga utträdesåldern har ökat under 2000-talet. Ökningen är likvärdig för kvinnor och män, men kvinnornas utträdesålder är omkring ett år lägre än männens. Utträdesåldern för män är fortfarande lägre än vad den var i början av 1970-talet, då pensionsåldern var 67 år, trots att medellivslängden i dag är ca fem år högre.

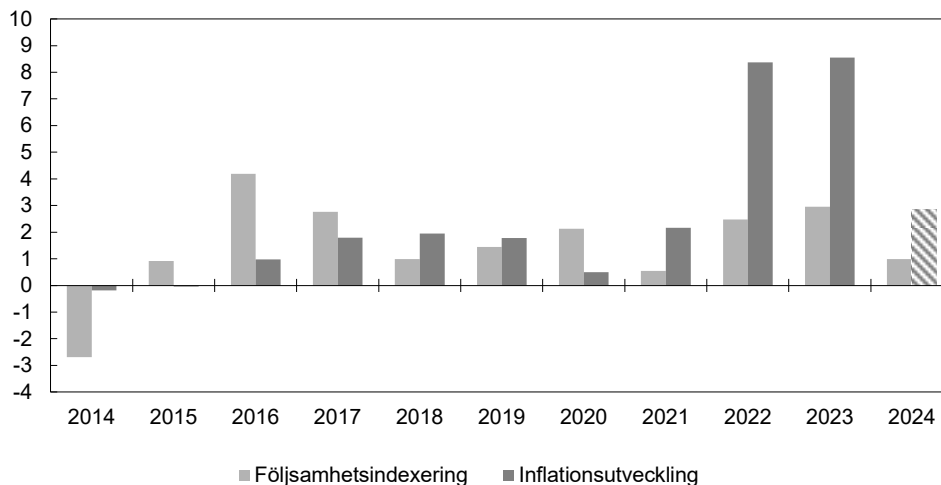
1.2.3 Inkomstpensionssystemet

Följsamhetsindexeringen styr utvecklingen av inkomstpensionerna

Inkomstpensionen beräknas vid pensioneringstillfället genom att en persons pensionsbehållning (dvs. värdet av intjänade pensionsrätter) i princip divideras med antalet återstående år som pensionären i genomsnitt förväntas leva. 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 inkomstpensionens värde ska vara relativt jämnt under utbetalningstiden.

Diagram 1.10 Följsamhetsindexering och inflationsutveckling

Procent



Anm.: Inflationsutvecklingen för 2024 är en prognos.

Källa: Pensionsmyndigheten och SCB.

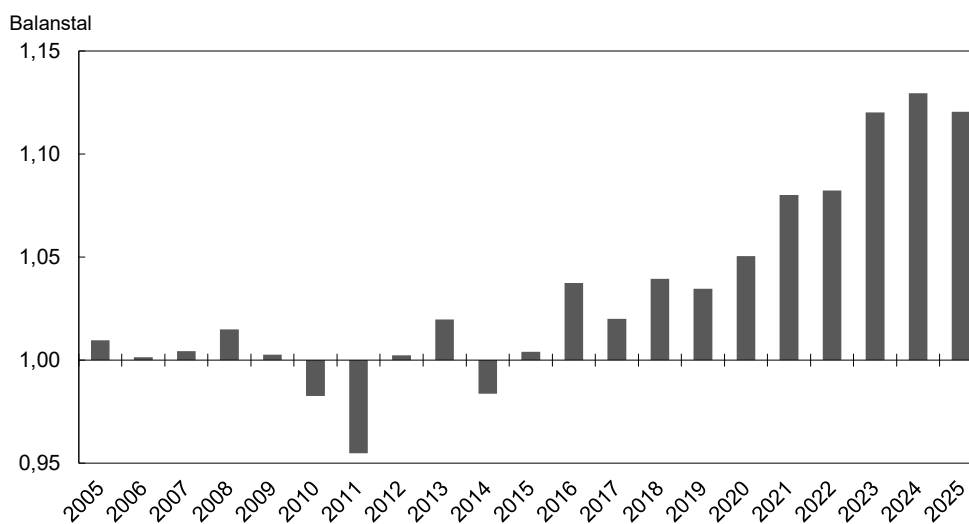
Diagram 1.10 visar utvecklingen av följsamhetsindexeringen jämfört med prisutvecklingen sedan 2014. Som framgår av diagrammet har följsamhetsindexeringen vissa år överstigit inflationen och andra år har inflationen varit högre. Den kraftiga inflationsutvecklingen under 2022 och 2023 har medfört att inkomstpensionen har minskat realt, dvs. att köpkraften har minskat. Utvecklingen 2024 är densamma, men den reala minskningen av inkomstpensionen blir något lägre än de två föregående åren.

Inkomstindex för 2025 fastställs i oktober 2024, vilket innebär att den exakta indexeringen av inkomstpensionerna 2025 ännu inte är beräknad. Den senaste prognosen visar en förändring i inkomstindex på 4,7 procent. Utifrån den prognosen blir följsamhetsindexeringen 3,1 procent 2025, vilket innebär att inkomstpensionerna förväntas öka både nominellt och realt 2025.

Inkomstpensionssystemets finansiella styrka är god

Pensionssystemets finansiella ställning redovisas varje år i Pensionsmyndighetens rapport Orange rapport – Pensionssystemets årsredovisning. Inkomstpensionssystemets finansiella hållbarhet mäts med balanstalet. Balaastalet är kvoten mellan systemets tillgångar och dess skulder. Balaastalet för 2025 är 1,1206. Under 2023 försvagades inkomstpensionssystemets finansiella ställning något jämfört med 2022, vilket beror på att tillgångarna ökade mindre än vad skulden gjorde. Tillgångarna i pensionssystemet består av avgiftstillgången och den s.k. buffertfonden (Första – Fjärde och Sjätte AP-fonden). Under 2023 ökade avgiftstillgången med 335 miljarder kronor (3,4 procent) och fondtillgångarna med 145 miljarder kronor (8,0 procent), vilket bidrar positivt till balanstalet. Pensionsskulden ökade med 492 miljarder kronor (4,7 procent). Anledningen till att balanstalet har minskat jämfört med föregående år är att pensionsskulden ökade mer än tillgångarna.

Diagram 1.11 Balanstalets utveckling



Balanstalet baseras på den finansiella ställningen två år tidigare.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Pensionssystemets finansiella ställning har alltså försvagats något sedan föregående år, men den finansiella ställningen i inkomstpensionssystemet är fortsatt stark. Ett balanstal för 2025 på 1,1206 innebär att tillgångarna var 12 procent större än pensionsskulden per den 31 december 2023. När balanstalet är över 1 och det inte är en balanseringsperiod påverkas inte indexeringen av pensionerna av balanstalets storlek. Som framgår av diagram 1.11 har balanstalet varierat under perioden. Inledningsvis var balanstalet relativt lågt och 2010, 2011 och 2014 var det under 1.

Balanstalet har dock förstärkts under senare år, framför allt till följd av stärkta avgiftsintäkter tack vare ökad sysselsättning, men även hög avkastning på de finansiella marknaderna. Men balanstalet för 2025 har alltså minskat något jämfört med föregående år efter att tidigare ha ökat fem år i följd.

1.2.4 Premiepensionssystemet

Premiepensionssystemet ska erbjuda ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Det innebär dels att de fonderade medlen bör ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex, dels att utbetalningarna av pension så långt som möjligt bör vara förutsägbara och stabila när de väl har påbörjats. Därtill ska pensionssystemet erbjuda valfrihet i bemärkelsen att pensionssparare ska kunna påverka risknivå och placeringsinriktning för förvaltningen av de medel som fonderas för deras räkning. I juni 2024 stod premiepensionssystemet för 13,3 procent av den allmänna inkomstgrundade pensionen för både kvinnor och män födda 1957 som tagit ut allmän pension. Premiepensionssystemet är dock fortfarande under infasning, och när systemet är utbyggt beräknas premiepensionens andel av utbetalad allmän inkomstgrundad pension uppgå till ca 20 procent.

Kraftig återhämtning för premiepensionssystemets fonder efter ett dåligt börsår 2022

Premiepensionskapitalet är i huvudsak placerat i aktiefonder och följer därför i stor utsträckning börsutvecklingen. Värdet på inkomstpensionen följer däremot den genomsnittliga inkomstutvecklingen i Sverige. Det främsta skälet till att det finns en fonderad del vid sidan av fördelningssystemet är att sprida risken inom den allmänna pensionen. Utan den fonderade premiepensionen hade den allmänna pensionens avkastning enbart berott på inkomstutvecklingen i Sverige. Premiepensionssystemet möjliggör en högre förväntad avkastning, och därigenom högre pensioner, genom att de avsatta pensionsmedlen investeras på kapitalmarknaden. Tabell 1.4 visar den årliga värdeförändringen av inkomst- respektive premiepensionen sedan 2014. Efter en mycket svag utveckling under 2022 återhämtade sig de finansiella marknaderna under 2023. Värdet i premiepensionsfonderna ökade med i genomsnitt 17,6 procent under 2023. Värdeutvecklingen för förvalsalternativet AP7 Såfa uppgick till 18,4 procent och var således något högre än för hela fondrörelsen (dvs. samtliga fonder i premiepensionssystemet).

Tabell 1.4 Årlig värdeförändring av inkomst- respektive premiepension sedan 2014

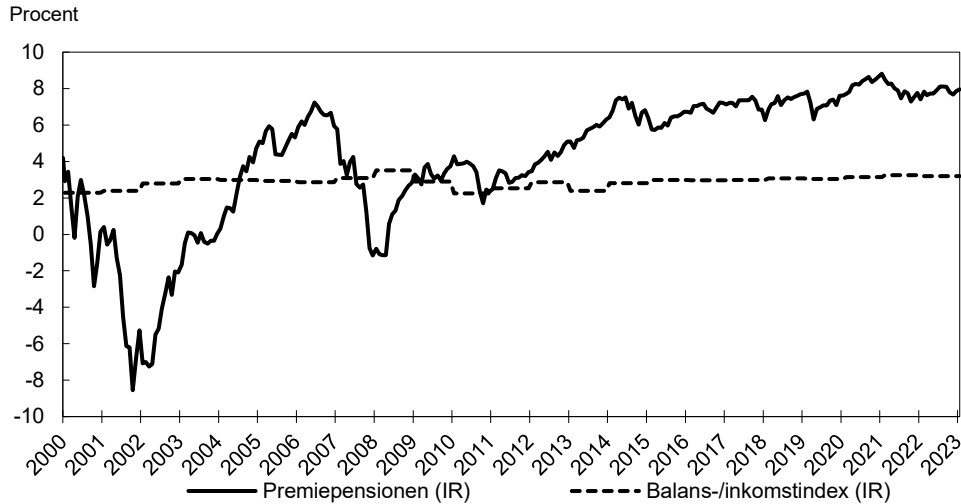
År	Inkomst-/balansindex	Premiepensionsindex	AP7 Såfa
2014		2,5	20,7
2015		5,9	6,4
2016		4,4	10,9
2017		2,6	12,6
2018		3,1	-3,4
2019		3,8	29,5
2020		2,2	6,4
2021		4,1	29,1
2022		4,6	-12,4
2023		2,6	17,6

Anm.: Premiepensionsindex mäter den tidsviktade avkastningen för hela fondrörelsen (dvs. samtliga valbara fonder i premiepensionssystemet inklusive Sjunde AP-fondens produkter).

Källa: Pensionsmyndigheten.

Som framgår av tabell 1.4 varierar börsutvecklingen betydligt mer än inkomstutvecklingen. Diagram 1.12 visar den genomsnittliga årliga värdeutvecklingen för premiepensionskapitalet sedan systemets start 2000, jämfört med utvecklingen om kapitalet i stället hade avsatts till inkomstpensionssystemet. Per den 31 december 2023 var den genomsnittliga årliga värdeutvecklingen 8 procent för premiepensionen, jämfört med 3,2 procent för inkomstpensionen.

Diagram 1.12 Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiepension jämfört med om den i stället hade avsatts till inkomstpension



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 de olika tidpunkter som flödena har skett, samt det totala marknadsvärdet i fonderna vid tidpunkten för beräkningen.

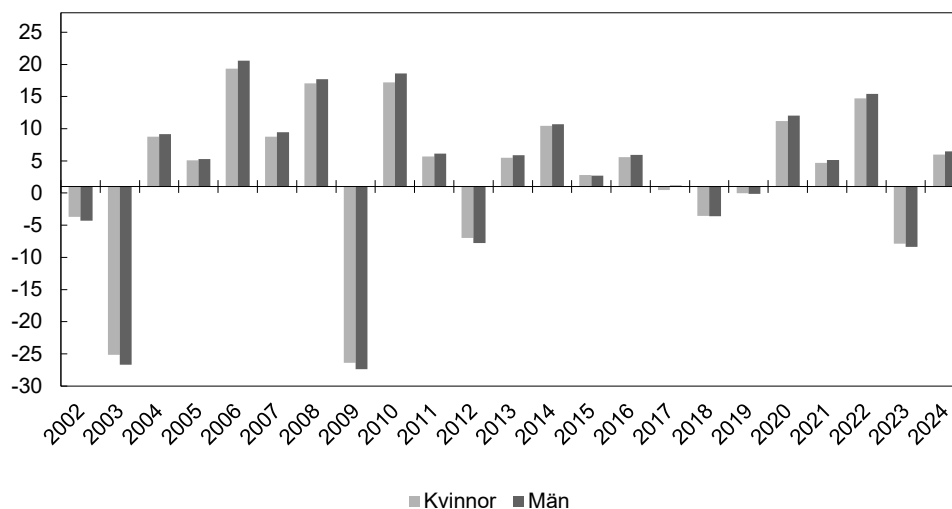
Källa: Pensionsmyndigheten.

Premiepensionsbeloppen ökade i genomsnitt mellan 2022 och 2023

Placeringar på kapitalmarknaden är förenat med risk, men ger samtidigt möjlighet till högre avkastning. Det kan dock också innebära det omvända. Diagram 1.13 visar den genomsnittliga förändringen av de utbetalade premiepensionsbeloppen för kvinnor och män sedan 2022. Som framgår av diagrammet har beloppen ökat de flesta år, men även sänkningar har förekommit. Vid omräkningen inför 2024 ökade beloppen med i genomsnitt 6 procent för kvinnor och 6,5 procent för män. Av diagrammet framgår också att under de år som premiepensionsbeloppen har ökat, har männens ökning varit något högre än kvinnornas. På motsvarande sätt har även sänkningarna varit större för männen. Detta beror troligen på att männen har valt en något högre risknivå i sina placeringar.

Diagram 1.13 Genomsnittlig förändring av utbetalda premiepensionsbelopp, per kön och år

Procent



Källa: Pensionsmyndigheten.

Fortsatt stort utbud av fonder på premiepensionens fondtorg

Premiepensionens fondtorg ska erbjuda sparare en bredd av fonder med olika placeringsinriktning och risknivå. Vid utgången av 2023 fanns det 448 valbara fonder på fondtorget. Tabell 1.5 visar fördelningen av dessa fonder mellan de fyra huvudkategorierna aktiefonder, räntefonder, generationsfonder och blandfonder. Av tabellen framgår även vilken risknivå som fonderna i de olika kategorierna har samt hur många av dem som klassas som hållbara.

Tabell 1.5 Antalet fonder på premiepensionens fondtorg per den 31 december 2023, uppdelat på fondkategori och risknivå

	Antal	Varav hög till mycket hög risk	Varav medelhög risk	Varav låg till mycket låg risk
Aktiefonder	313 (321)	307 (315)	5 (0)	0 (0)
– Varav hållbara	22 (23)			
Räntefonder	75 (76)	2 (7)	29 (28)	44 (39)
– Varav hållbara	5 (5)			
Blandfonder	32 (32)	12 (17)	19 (13)	1 (1)
– Varav hållbara	2 (2)			
Generationsfonder	28 (28)	14 (18)	10 (6)	4 (4)
– Varav hållbara	0 (0)			
Totalt antal	448 (457)	335 (357)	63 (47)	49 (44)

Anm.: I tabellen är antalet fonder per risknivå lägre än det totala antalet fonder för att vissa av fonderna inte har funnits så pass länge att risknivån kan definieras.

Anm.: Förra årets siffror inom parentes.

Källa: Utvärdering av mål för premiepensionssystemet, Pensionsmyndigheten, 2024.

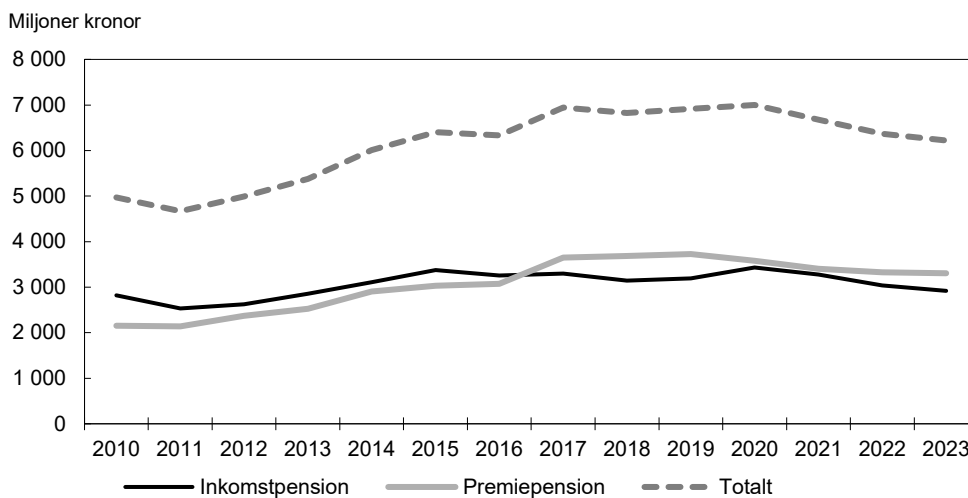
För att avgöra om utbudet av fonder är tillräckligt stort för att säkerställa en reell valfrihet är spararnas uppfattning i frågan central. Pensionsmyndigheten har under 2023 genomfört en enkätundersökning av spararnas uppfattning om valfriheten på premiepensionens fondtorg. I undersökningen uppgav endast 7 procent av aktiva sparare att de inte tycker att utbudet av fonder är tillräckligt brett. Under 2023 påbörjades de första upphandlingarna av fonder till premiepensionens fondtorg.

Kommande år väntas antalet fonder på fondtorget att minska i takt med att fler fondkategorier upphandlas.

1.2.5 Administrations- och förvaltningskostnader

Ålderspensionssystemet är avgiftsfinansierat och administrationen finansieras genom en avgift på pensionsbehållningen. Administrationskostnadernas storlek har därför betydelse för de framtida pensionerna. De sammanlagda administrations- och förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet uppgick 2023 till drygt 6,2 miljarder kronor, vilket är en minskning med ca 140 miljoner kronor jämfört med 2022. Av diagram 1.14 framgår att premiepensionssystemet stod för en något större andel (53 procent) av de totala kostnaderna 2023.

Diagram 1.14 Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnader för ålderspensionssystemet, fördelat på inkomstpension och premiepension

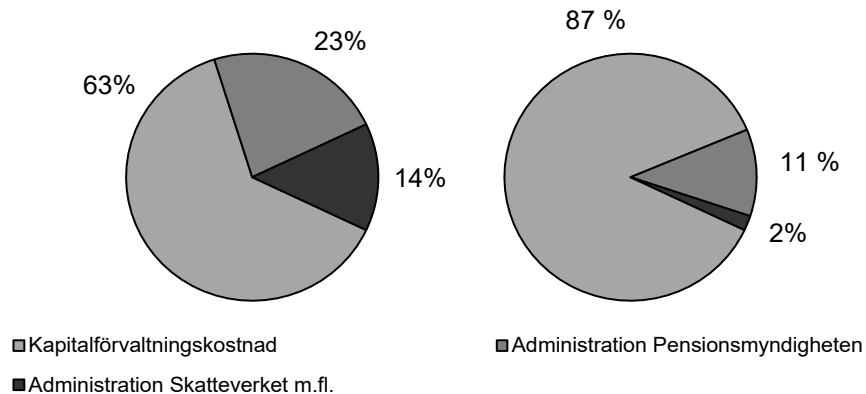


Källa: Pensionsmyndigheten.

Diagram 1.15 visar fördelningen av inkomst- respektive premiepensionssystemens kostnader under 2023. Den allra största delen utgörs av kapitalförvaltningskostnader. För inkomstpensionssystemet utgjorde dessa 63 procent av de totala kostnaderna och för premiepensionen utgjorde de 87 procent.

Diagram 1.15 Fördelningen av kostnader i inkomst- och premiepensionssystemet 2023

Inkomstpensionssystemet Premiepensionssystemet



Källa: Pensionsmyndigheten.

1.3 Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden

Den bärande principen i pensionssystemet, livsinkomstprincipen, innebär att den allmänna pensionen grundar sig på arbete genom att det ska finnas en tydlig koppling mellan förvärvsinkomster under livet och den allmänna inkomstgrundade pensionen. Att personer som kan arbeta faktiskt gör det är centralt för att säkerställa finansieringen av den generella välfärden, särskilt i ljuset av en åldrande befolkning. För att dagens pensionärer, och även framtidens pensionärer, ska få en god ekonomisk tillvaro är det således avgörande att alla som kan arbeta också gör det. Det som främst kan leda till en högre pension är ett större intjänande till pensionen genom ett längre arbetsliv kombinerat med ett senare uttag av pensionen.

Utformningen av det allmänna pensionssystemet berör alla som är bosatta och arbetar i Sverige och är därför ett politiskt åtagande som bör präglas av långsiktighet och hållbarhet. Sverige har nu i över 30 år haft ett hållbart pensionssystem som vilar på principen att det ska löna sig för den enskilde att arbeta och som är finansiellt hållbart i bemärkelsen att det inte vältrar över någon skuld på framtida generationer.

Det allmänna pensionssystemet är grundat på en överenskommelse som ursprungligen slöts mellan fem av de politiska partier som då var representerade i riksdagen. Som ett steg i regeringens ambition att etablera en större samsyn kring framtida ställningstaganden om pensionerna har numera samtliga av riksdagens åtta partier ställt sig bakom pensionsöverenskommelsen och är representerade i den s.k. Pensionsgruppen. Den utvidgade Pensionsgruppen har återupptagit arbetet med den överenskommelse som träffades 2017 om att genomföra ett antal nödvändiga reformer i syfte att förbättra pensionssystemet.

Som ett resultat av regeringens och Pensionsgruppens arbete med att genomföra de förändringar som står i överenskommelsen höjdes 2023 åldersgränserna i pensionssystemet och de kringliggande trygghetssystemen. Det innebär bl.a. att åldersgränserna för när inkomstgrundad pension och garantipension tidigast kan ges höjdes till 63 respektive 66 år. Under 2023 påbörjade Fondtorgsnämnden även den första upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg. Regeringen kommer noga att följa de genomförda reformernas effekt. Regeringen har också tillsatt en utredning för att analysera pensionsavgiftens nivå (dir. 2024:29). Utifrån Pensionsgruppens ställningstagande i februari 2024 har en arbetsgrupp tillsatts för att se över hur överskottet i inkomstpensionssystemet kan hanteras.

Arbetet för ett längre arbetsliv stannar inte vid de höjda åldersgränserna i pensionssystemet och de kringliggande trygghetssystemen. Arbetslinjen ska värnas och alla som kan arbeta ska ges goda förutsättningar att göra det. I fråga om förändringarna av premiepensionssystemet är regeringens förväntningar fortsatt höga på att pensions-sparare framgent ska erbjudas ett brett urval av högkvalitativa fonder som ger dem valfrihet i fråga om hur deras intjänande premiepension ska förvaltas.

Vid sidan av de reformer som Pensionsgruppen kom överens om 2017 har även andra förändringar av pensionssystemet genomförts de senaste åren. Det har fått den negativa effekten att skillnaden i pension har blivit mindre mellan en person som har arbetat i större utsträckning och en person som inte har gjort det. Inriktningen för regeringens arbete framöver kommer därför att vara att stärka kopplingen mellan arbete och pension och att öka det s.k. respektavståndet. Det är av vikt att alla som kan arbeta också gör det. För att stärka pensionärernas ekonomi sänkte regeringen skatten för pensionärer 2024 genom en förstärkning av det förhöjda grundavdraget. För att fortsätta stärka pensionärernas ekonomi lämnar regeringen nu förslag om att ytterligare förstärka det förhöjda grundavdraget, samtidigt som avtrappningen i

jobbskatteavdraget för äldre föreslås att slopas och avtrappningen i det förhöjda grundavdraget tas bort.