

# 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	Inkomstpensionssystemet .....	9
1.2.3	Premiepensionssystemet.....	11
1.2.4	Administrations- och förvaltningskostnader.....	12
1.2.5	Pensionsuttag och arbetslivets längd.....	13
1.3	Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden .....	16
1.3.1	Kopplingen mellan arbete och pension ska stärkas .....	16
1.3.2	Överenskommelsen för långsiktigt höjda och trygga pensioner är i stora delar genomförd.....	17

# 1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Efter ett val som inneburit ett regeringskifte ska budgetpropositionen överlämnas till riksdagen inom tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt. Denna budgetproposition omfattar, trots den korta tid som stått till förfogande, många viktiga reformer. Det har dock inte varit möjligt för regeringen att föreslå nya mål för utgiftsområden eller ge den redovisning av resultat som enligt budgetlagen (2011:203) ska ingå i budgetpropositionen ett innehåll som fullt ut återspeglar regeringens politik.

## 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 vuxna 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 bär sina egna inkomster och utgifter. Det innebär även att vissa administrationskostnader hos Pensionsmyndigheten, Fondtorgsnämnden, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Statens servicecenter finansieras inom inkomstpensionssystemet respektive premiepensionssystemet.

**Tabell 1.1 Utgiftsutveckling för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget**

Miljoner kronor

	Utfall 2021	Beräknat 2022	Beräknat 2023	Beräknat 2024	Beräknat 2025
AP-fonderna, pensionsutgifter	331 545	344 973	356 515	362 476	377 787
Administrationskostnader	3 084	3 225	3 341	3 416	3 505
<b>Totalt för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget</b>	<b>334 629</b>	<b>348 198</b>	<b>359 856</b>	<b>365 883</b>	<b>381 292</b>

**Tabell 1.2 Utgiftsutveckling för premiepensionssystemet**

Miljoner kronor

	Utfall 2021	Beräknat 2022	Beräknat 2023	Beräknat 2024	Beräknat 2025
Premiepensionssystemet	17 837	23 669	25 953	28 151	30 925

## 1.2 Resultatredovisning

Tillräckliga pensioner är ett grundläggande och självklart syfte för ett pensionssystem och dess trovärdighet. Resultatredovisningen innehåller därför beskrivningar av pensionärens ekonomiska situation och hur den har utvecklats över tid. Eftersom den allmänna pensionen för de flesta pensionärer 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 pensionärernas ekonomiska standard.

En grundläggande egenskap för pensionssystemet är dess finansiella hållbarhet. I ett finansiellt hållbart och autonomt system är pensionernas tillräcklighet inte garanterad. För att analysera den finansiella hållbarheten och visa hur systemet fungerar innehåller resultatredovisningen beskrivningar av den inkomstgrundade pensionens två delsystem – inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet. Systemen är konstruerade för att vara autonoma och finansiellt hållbara.

Redovisningen beskriver i huvudsak resultaten vid utgången av 2021. Till viss del ingår även uppgifter som avser 2022.

### 1.2.1 Pensionernas tillräcklighet

Pensionernas tillräcklighet kan analyseras utifrån flera perspektiv. Ett sätt är att analysera den ekonomiska standarden hos olika grupper av pensionärer.<sup>1</sup> Ett annat sätt att analysera pensionernas tillräcklighet är att undersöka kompensationsgraden, dvs. pensionsnivån i förhållande till inkomsten före pensioneringstidpunkten. Ytterligare ett sätt är att analysera skillnaden i inkomst mellan kvinnor och män genom att exempelvis visa den procentuella skillnaden i inkomst, det s.k. inkomstgapet. Dessa olika perspektiv analyseras i det följande.

I analysen och beräkningarna nedan definieras pensionär som någon som har tagit ut allmän pension till någon del eller som har äldreförsörjningsstöd. Att begreppet pensionär definieras på detta sätt och inte utifrån en specifik ålder beror dels på den ökade spridningen i fråga om när personer väljer att ta ut pension (2020 började knappt 4 av 10 personer lyfta den allmänna pensionen vid 65 år) dels på den reform som gör gällande att de pensionsrelaterade åldersgränserna successivt kommer att höjas. Båda dessa skeenden talar för att frånga en åldersfast definition.

#### **Stora skillnader i ekonomisk standard mellan olika pensionärer**

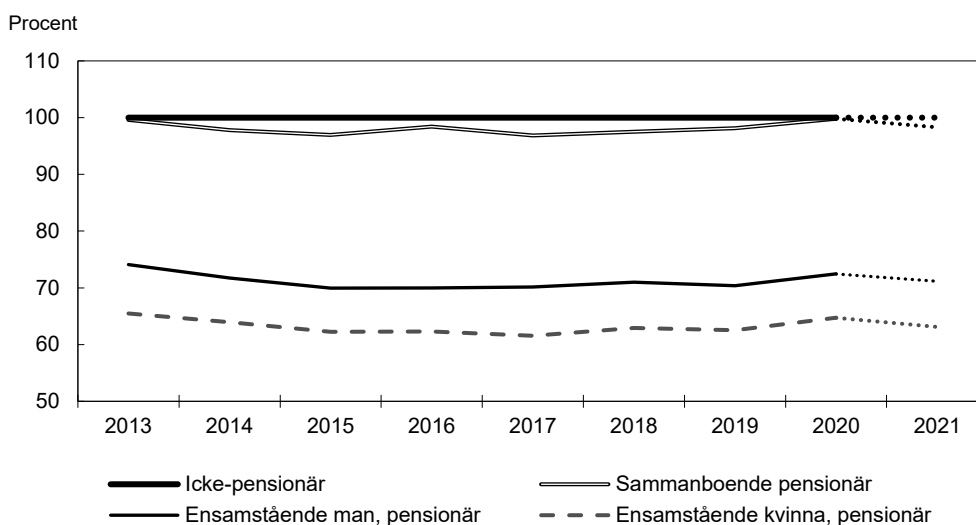
Pensionernas tillräcklighet kan analyseras genom att mäta den ekonomiska standarden bland olika grupper pensionärer. Diagram 1.1 visar utvecklingen av hur den ekonomiska standarden (median) för olika grupper av pensionärer förhåller sig till den ekonomiska standarden för dem som inte tar ut allmän pension (som har nivån 100 procent i diagrammet). Bland pensionärer har sammanboende högst ekonomisk standard. Som framgår av diagrammet var den ekonomiska standarden för sammanboende pensionärer 2020 på samma nivå som för gruppen icke-pensionärer för första gången sedan 2013. Jämfört med 2019 ökade den ekonomiska standarden 2020 för samtliga pensionärsgrupper mer än den ökade för resten av befolkningen. Spridningen i ekonomisk standard är större bland pensionärer än icke-pensionärer.<sup>2</sup> Det vanligast förekommande måttet på inkomstspridning är gini-koefficienten<sup>3</sup>. Gini-koefficienten var 0,37 för gruppen pensionärer jämfört med 0,33 för gruppen icke-pensionärer. Detta betyder att inkomstspridningen var större bland pensionärer.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Med icke-pensionär avses alla i befolkningen, oavsett ålder, som inte har tagit ut någon allmän pension.

<sup>3</sup> Se Teknisk bilaga till Fördelningspolitisk redogörelse, april 2022, Finansdepartementet, för vidare definition av gini-koefficient.

**Diagram 1.1 Pensionärernas ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen icke-pensionärer (=100 procent)**

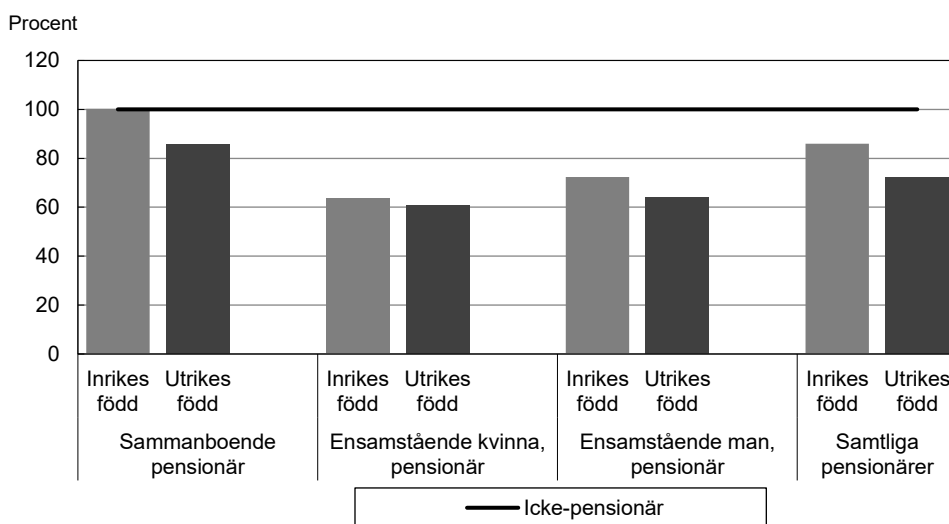


Anm.: Prognos år 2021.

Källa: STAR-materialet, SCB.

Det finns även skillnader i ekonomisk standard mellan inrikes och utrikes födda pensionärer. I diagram 1.2 visas den ekonomiska standarden (median) för sammanboende respektive ensamstående kvinnor och män fördelat på inrikes och utrikes födda. Liksom i diagram 1.1 relateras den ekonomiska standarden till den ekonomiska standarden för dem som inte tar ut allmän pension. Utrikes födda har en lägre ekonomisk standard än inrikes födda i alla grupper. Sammanboende har den högsta ekonomiska standarden, men det är också för sammanboende som det är störst skillnad mellan inrikes och utrikes födda. Utrikes födda ensamstående kvinnor som tar ut allmän pension eller som har äldreomsorgstöd har lägst ekonomisk standard, ca 61 procent av icke-pensionärernas ekonomiska standard.

**Diagram 1.2 Inrikes och utrikes födda pensionärernas ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen icke-pensionärer (=100 procent)**



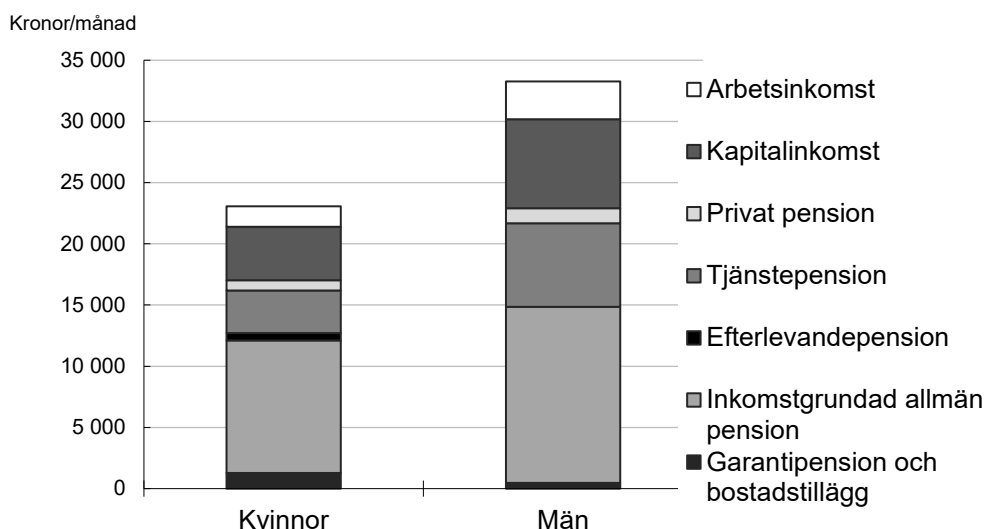
Anm.: Prognos avseende år 2021.

Källa: STAR-materialet, SCB.

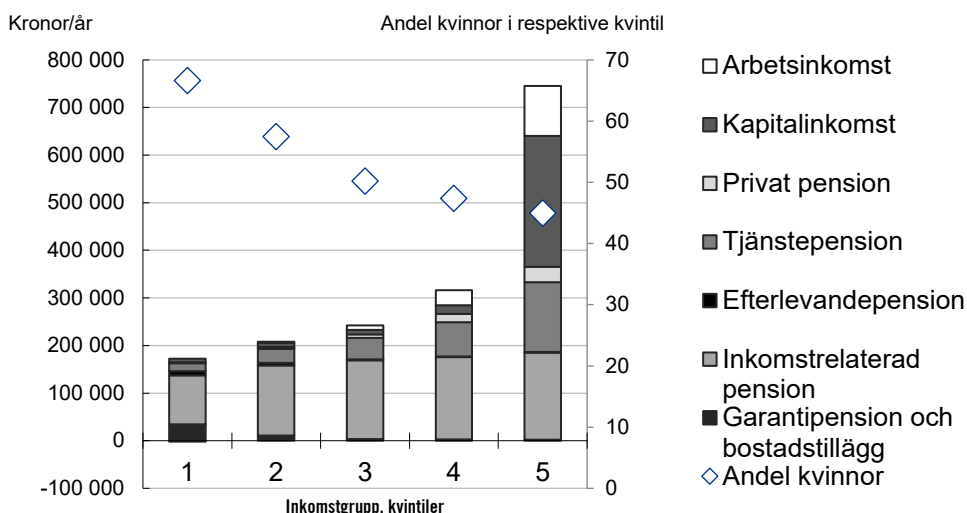
Pensionärernas ekonomiska standard påverkas inte bara av den allmänna pensionen. Omkring 90 procent av dem som går i pension har också tjänstepension. Utöver pensionsinkomster har många pensionärer arbets- och kapitalinkomster. Diagram 1.3 visar den genomsnittliga inkomstsammansättningen för pensionärer 2020. Det är

tydligt att kvinnors inkomster i genomsnitt är betydligt lägre än mäns. Kvinnor har i genomsnitt lägre inkomstgrundad pension än vad män har och inkomsten utgörs i större utsträckning av garantipension och bostadstillägg. Män har i genomsnitt högre övriga inkomster i form av tjänstepension, arbetsinkomst och kapitalinkomst. I diagrammet redovisas bruttoinkomster. När hänsyn tas till skatt minskar skillnaden i inkomst.

**Diagram 1.3 Olika inkomstkällor och genomsnittliga månadsbelopp för pensionärer, 2020**



Inkomstsammansättning och inkomstnivå skiljer sig åt, inte enbart mellan kvinnor och män, utan även mellan olika inkomstgrupper. Diagram 1.4 har sorterats efter ekonomisk standard och därefter delats upp i fem lika stora inkomstgrupper (kvintiler). Diagrammet visar därmed inkomstsammansättningen för pensionärer fördelat på dessa inkomstgrupper och även andelen kvinnor i respektive grupp. Som framgår av diagrammet är inkomstspridningen stor, och de 20 procent som har de högsta inkomsterna har i genomsnitt mer än fyra gånger så hög inkomst som de 20 procent som har de lägsta inkomsterna. Nivån på den allmänna pensionen är relativt lika i alla inkomstgrupper och det är främst övriga inkomstkällor som ger olika inkomstnivåer. Kapitalinkomsterna i den högsta inkomstgruppen är 15 gånger så höga som kapitalinkomsterna i den näst högsta inkomstgruppen, och det är därmed dessa inkomster som skapar den största skillnaden i inkomstnivå, även om skillnaderna är stora också när det gäller arbetsinkomst och tjänstepension.

**Diagram 1.4 Olika inkomstkällor och genomsnittliga belopp för pensionärer, fördelat på inkomstgrupper, 2020**

Anm.: Staplarna i diagrammet är inte fördelat på kön eftersom kvintillindelningen baseras på inkomstens storlek vilket gör att kvinnor och män inom respektive kvintil har liknande inkomster. Kvintillindelningen baseras enbart på pensionärernas ekonomiska standard och inte på hela befolkningens.

Källa: STAR-material, SCB.

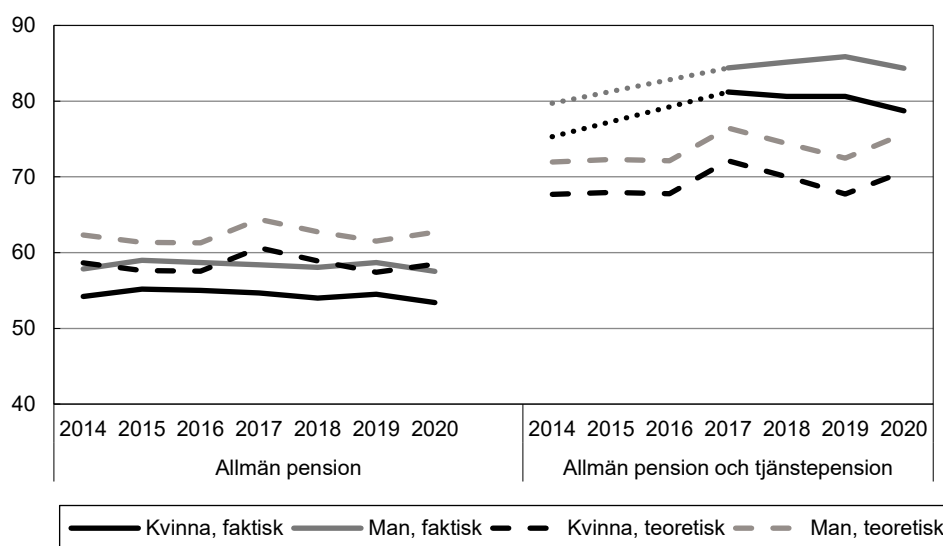
Av diagrammet framgår också att andelen kvinnor är störst i gruppen med lägst inkomster, medan andelen kvinnor är lägst i gruppen med högst inkomster: 67 respektive 45 procent. Vid en undersökning av den genomsnittliga åldern i de olika grupperna framkommer att åldern är högst i gruppen med lägst inkomst och att genomsnittsåldern minskar i grupper med högre inkomst.

### Stora skillnader mellan faktisk och teoretisk kompensationsgrad

Pensionernas tillräcklighet kan också analyseras genom att mäta kompensationsgrader. Med kompensationsgrad avses här hur mycket en person får i bruttopension jämfört med slutlön. I diagram 1.5 presenteras kompensationsgraden för kvinnor och män med medelinkomst. I diagrammet visas såväl faktiska kompensationsgrader, dvs. det verkliga pensionsutfallet jämfört med tidigare lön, som teoretiskt beräknade kompensationsgrader, dvs. kompensationsgrader som har beräknats med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Den teoretiskt beräknade kompensationsgraden används för att ta reda på vilken kompensationsgrad framtida pensionärer beräknas få och även för att analysera hur regeländringar eller händelser i personers liv (exempelvis föräldraledighet, arbetslöshet eller tidigt pensionsuttag) eller i samhället kommer att påverka kompensationsgraden. Diagrammet visar kompensationsgraderna för allmän pension och för total pension (dvs. allmän pension och tjänstepension).

**Diagram 1.5 Kompensationsgrader för medianpensionären, faktiska och typfall**

Procent



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

Källa: Rapporten Nyblivna pensionärers kompensationsgrader (Pensionsmyndigheten 2022).

Sett till endast allmän pension och det faktiska utfallet var kompensationsgraden 53 procent för kvinnorna och 58 procent för männen 2020. När tjänstepensionen läggs till ökar kompensationsgraden betydligt: till 79 procent för kvinnorna och 84 procent för männen.

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 kan förklaras av flera olika faktorer. En förklaring är att inkomsten minskar åren före pensionsinträdet för många individer. En annan förklaring är att många väljer ett tidsbestämt uttag av tjänstepensionen. 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.

Att mäta kompensationsgraden som andel av slutlönen kan vara användbart för att bedöma tillräckligheten av pensionen 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 han eller hon börjar ta ut pension kan få en mycket låg pension men ändå ha en kompensationsgrad på över 100 procent. Måttet kan också ge väsentligt olika resultat beroende på vilken inkomst under förvärvslivet som jämförs. 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 exempelvis ett genomsnitt av de senaste årens inkomster. För mer utförlig information, se rapporten Redovisning av livsinkomstprofiler (Pensionsmyndigheten 2021).

### Skillnader i inkomst mellan kvinnor och män som tar ut allmän pension

Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner brukar kallas för pensionsgapet. I denna analys är dock begreppet utvidgat på så sätt att det är skillnaden mellan kvinnors och mäns disponibla inkomster 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 respektive inkomst mellan kvinnor och män relaterat till mäns genomsnittliga inkomster. Inkomstgapet var 27 procent 2020. 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, men även grundskyddet och änkepensionen minskar gapet.

**Tabell 1.3 Olika inkomsters respektive skatters bidrag till inkomstgapet för pensionärer, 2020**

	Procent
<b>Totalt gap</b>	<b>27</b>
Inkomstgrundad pension	14
Garantipension	-2
Änkepension	-2
Bostadstillägg	-1
Tjänstepension	13
Privat pension m.m.	2
Lön m.m.	6
Kapitalinkomster m.m.	12
Skatt	-14

Källa: STAR-material, SCB.

Gapet i disponibel inkomst har varit i stort sett oförändrat de senaste 25 åren. Detta är fallet trots att förvärvslivet, och därmed den inkomstgrundade allmänna pensionen, har blivit mer jämställt under tidsperioden. Att det totala inkomstgapet inte har minskat beror på att andra inkomster än inkomstgrundad allmän pension har ökat i betydelse för pensionärens disponibla inkomster och att dessa inkomster i sin tur är relativt ojämnt fördelade mellan kvinnor och män. Det gäller framför allt för tjänstepensioner och kapitalinkomster men även arbetsinkomster. I takt med att gapet i inkomstgrundad allmän pension minskat, har även grundskyddets, änkepensionens och skattesystemets omfördelningseffekt minskat, vilket även har bidragit till att det totala inkomstgapet mellan kvinnor och män som är pensionärer fortsatt är oförändrat. Inkomstgapet är större för pensionärer jämfört med personer som är 18 år och äldre utan pension: 27 procent jämfört med 18 procent.

## 1.2.2 Inkomstpensionssystemet

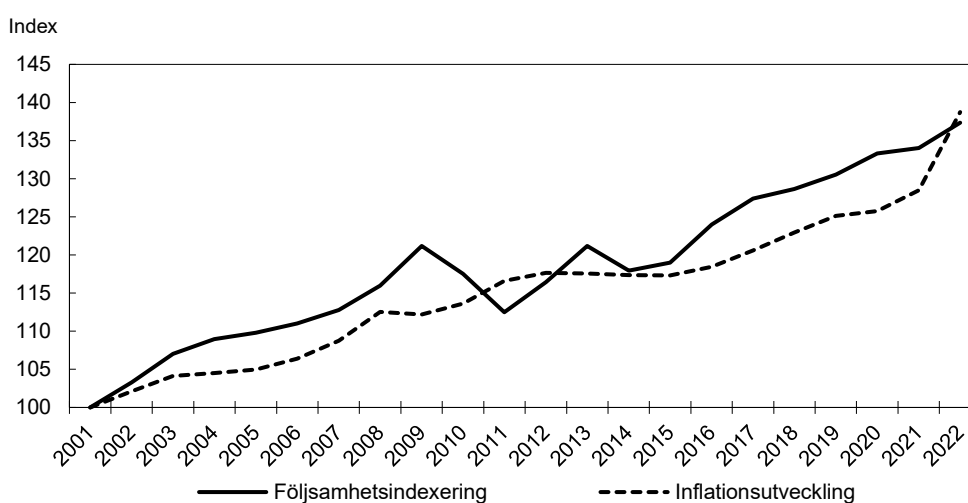
Av den totala pensionsavgiften på 18,5 procent går 16 procentenheter till inkomstpensionssystemet. Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem, vilket innebär att de avgifter som betalas in av de förvärvsarbetande under ett år används för att betala de utgående pensionerna samma år. Om inbetalningarna till systemet är större än utbetalningarna, sparas överskottet i de allmänna pensionsfonderna (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 vid t.ex. ekonomiska kriser.

## Följsamhetsindexeringen styr inkomstpensionernas utveckling

Inkomstpensionen beräknas vid pensioneringstillfället genom att en persons pensionsbehållning i princip divideras med antalet återstående 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 pensionerings-tidpunkten 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 jämn under utbetalningstiden.

**Diagram 1.6 Följsamhetsindexering och inflationsutveckling omvandlat till index, basår 2001=100**



Anm.: Inflationsutvecklingen för 2022 är en prognos.

Källa: Pensionsmyndigheten, SCB och egna beräkningar.

Diagram 1.6 visar utvecklingen av följsamhetsindexeringen jämfört med prisutvecklingen sedan 2001. Som framgår av diagrammet har inkomstpensionerna ökat mer än prisutvecklingen fram till 2021. Diagrammet visar att för de flesta åren under mätperioden har pensionärerna tjänat förhållandevis mer på att den inkomstgrundade pensionen följsamhetsindexeras i förhållande till om den i stället hade följt inflationsutvecklingen. Enbart för åren 2011, 2012 och 2022 var pensionsnivån förhållandevis lägre på grund av följsamhetsindexeringen.

För 2023 kommer följsamhetsindexeringen att vara 3,0 procent.

## Inkomstpensionssystemets finansiella ställning

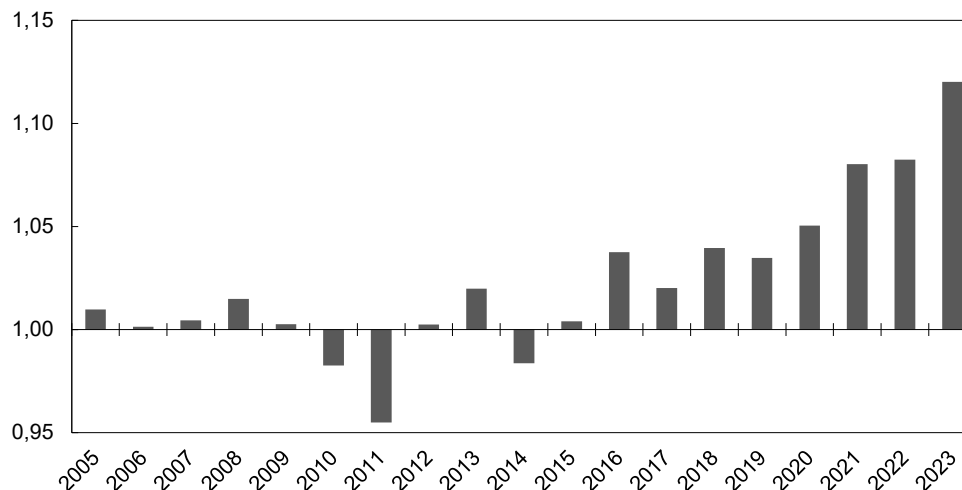
Pensionssystemets finansiella ställning redovisas varje år i dess årsredovisning Orange Rapport. Rapporten sammanställs av Pensionsmyndigheten.

Under 2021 stärktes inkomstpensionssystemets finansiella ställning tack vare att tillgångarna ökade mer än skulderna. Det positiva resultatet beror främst på att AP-fondernas tillgångar ökat i värde, men också på att avgiftstillgången ökade. Avgiftstillgångens ökning beror både på att avgiftsinkomsten ökade och att omsättningstiden blev högre. Resultatet för Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna uppgick under 2021 till 338 miljarder kronor efter kostnader, vilket motsvarar en

avkastning på 20,2 procent. Det kan jämföras med att den genomsnittliga avkastningen har varit 7,1 procent per år sedan 2001 då det nuvarande AP-fonds-systemet infördes, se skrivelsen Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021 (skr. 2021/22:130).

### Diagram 1.7 Balanstalets utveckling

Balanstal



Anm.: Balanstalet baseras på den finansiella ställningen två år tidigare.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Balanstalet, som är kvoten mellan systemets tillgångar och skulder, används för att mäta systemets finansiella hållbarhet. Balanstalet för 2023 är 1,1202. Det innebär att tillgångarna var 12,02 procent högre än pensionsskulden per den 31 december 2021. När balanstalet är över 1 och när en balanseringsperiod inte föreligger påverkas inte pensionernas indexering av balanstalets storlek. Som framgår av diagram 1.7 har balanstalet varierat under perioden. Inledningsvis var det relativt lågt, men det har förstärkts under senare år.

### 1.2.3 Premiepensionssystemet

Av den totala pensionsavgiften på 18,5 procent avsätts 2,5 procentenheter till premiepensionssystemet. Premiepensionssystemet är ett fonderat system, vilket innebär att de avgifter som betalas in fonderas separat för varje enskild pensions-sparare. Systemet är utformat som en fondförsäkring där spararen själv kan välja fonder. Om spararen inte gör ett aktivt val, placeras pengarna i den åldersanpassade fondportföljen AP7 Såfa, som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Premiepensionssystemet introducerades 1995 och är fortfarande under infasning. Utbetalningarna av premiepension till pensionärerna har därför haft begränsad betydelse sett till individens totala 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 har haft en bättre värdeutveckling än vad inkomstpensionen har haft. I genomsnitt utgör premiepensionen 1,2 procent av den totala pensionen för personer som är födda 1938, respektive 13,4 procent för personer som är födda 1956.

#### Mycket stark värdeutveckling för spararna 2021

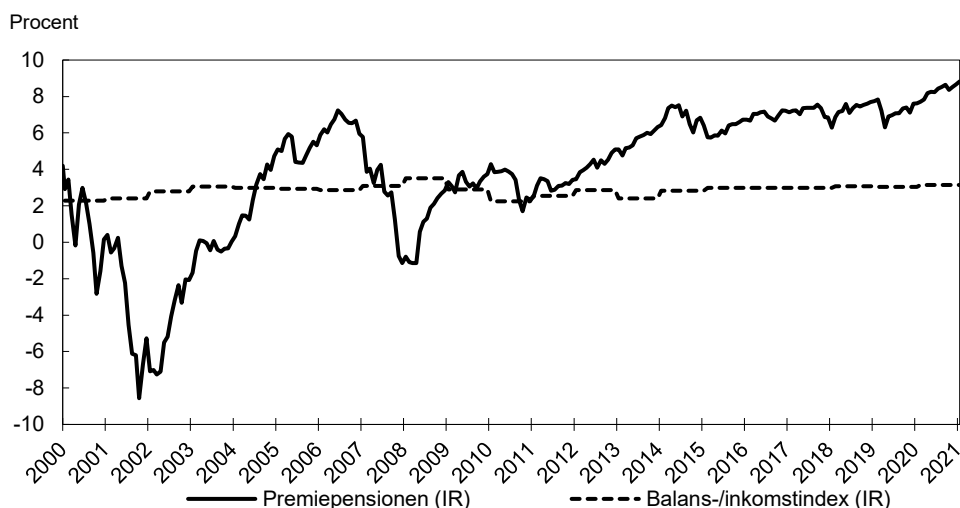
Den genomsnittliga värdeutvecklingen för samtliga fondsparare som inte har påbörjat uttag av sin premiepension uppgick till 29,6 procent under 2021 (jämfört med 5,6 procent 2020). Utvecklingen 2021 var lägre för sparare med en aktivt vald fondportfölj än för dem i AP7 Såfa: 27,9 procent jämfört med 31,2 procent. För en

mer utförlig redogörelse av hur premiepensionen utvecklades under 2021, se rapporten *Premiepensionen: Pensionsspararna och pensionärerna 2021* (Pensionsmyndigheten 2022).

### 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 1.8 visar den genomsnittliga årliga värdeutvecklingen för premiepensionskapitalet sedan starten 2000, jämfört med om kapitalet hade varit placerat i inkomstpensionssystemet. Den genomsnittliga årliga värdeutvecklingen var 8,8 procent för premiepensionen jämfört med 3,1 procent för inkomstpensionen per den 31 december 2021. Efter en stark värdeutveckling 2021 har den genomsnittliga värdeutvecklingen för spararna varit negativ under 2022. Det innebär att skillnaden i avkastning mellan de två systemen sannolikt kommer att minska 2022.

**Diagram 1.8** 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 2021 var den genomsnittliga avkastningen per år för de sparare som har varit med sedan systemet startade högre för sparare i AP7 Såfa (10,6 procent) än för de sparare som har gjort ett eget val (8,5 procent). Skillnaden i avkastningen sedan starten mellan kvinnor och män är försumbar. Vid utgången av 2021 var det 59 procent av spararna som inte har gjort något aktivt val och därmed har placerats i förvalet AP7 Såfa. Totalt sett är det dock närmare 65 procent av spararna som har placerats i AP7 Såfa, eftersom det också finns sparare som aktivt har valt att placera hela eller delar av sitt premiepensionskapital där.

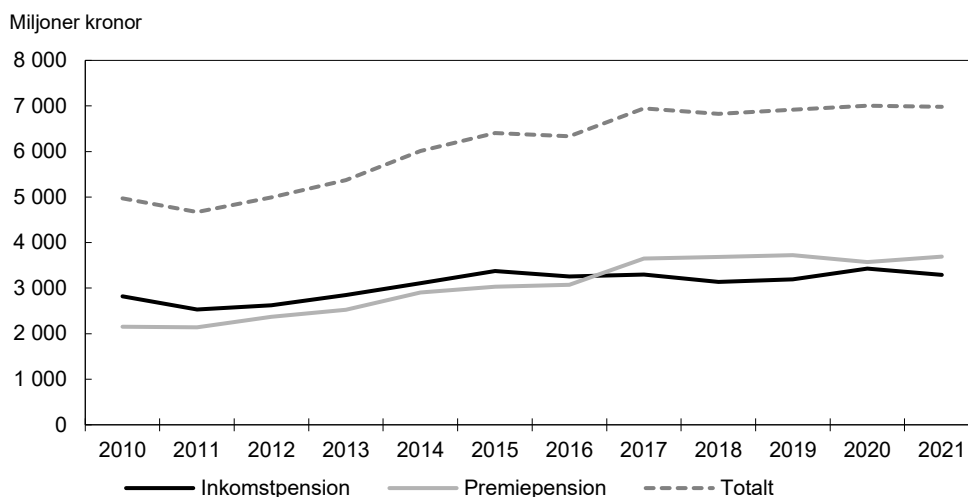
#### 1.2.4 Administrations- och förvaltningskostnader

Det allmänna pensionssystemet är avgiftsfinansierat och administrationen finansieras genom en avgift på pensionsbehållningen<sup>4</sup>. Storleken på administrationskostnaderna

<sup>4</sup> Pensionsbehållningen är värdet av intjänade pensionsrätter inom den allmänna pensionen vid en viss tidpunkt.

har därför betydelse för de framtida pensionerna. De sammanlagda administrations- och förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet 2021 utgjorde 0,19 procent av det förvaltade kapitalet och uppgick till 7 miljarder kronor, se diagram 1.9. Det är en minskning med ca 20 miljoner kronor jämfört med föregående år.

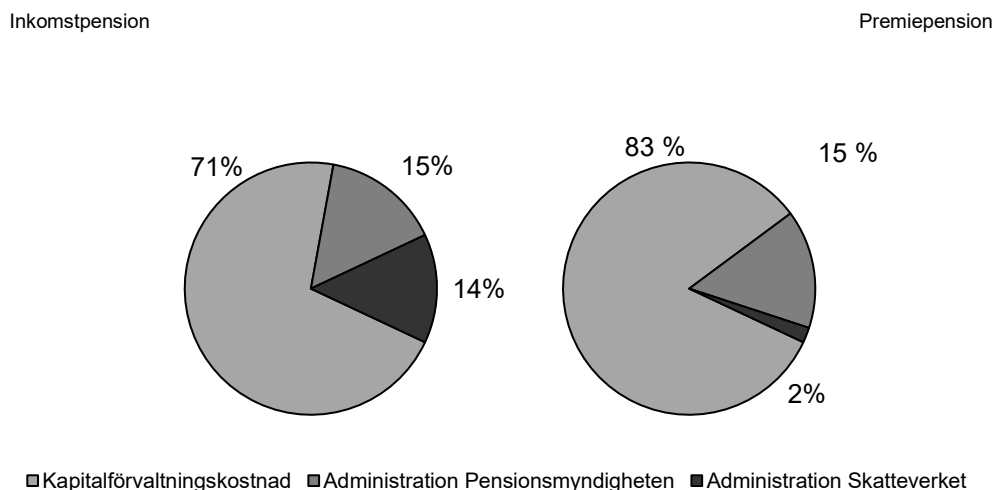
**Diagram 1.9 Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnader för ålderspensionssystemet, fördelat på inkomstpension och premiepension**



Källa: Pensionsmyndigheten, Orange Rapport 2021.

I diagram 1.10 visas fördelningen av inkomst- respektive premiepensionens kostnader under 2021. Den största delen utgörs av kapitalförvaltningskostnader. För inkomstpensionssystemet utgör dessa 71 procent och för premiepensionen 83 procent. Av de totala kostnaderna 2021 stod inkomstpensionssystemet för 47 procent och premiepensionssystemet för 53 procent. Premiepensionen är således ett mer kostsamt system än inkomstpensionssystemet.

**Diagram 1.10 Fördelning av kostnader i inkomst- och premiepensionssystemet 2021**



Källa: Pensionsmyndigheten, Orange rapport 2021.

### 1.2.5 Pensionsuttag och arbetslivets längd

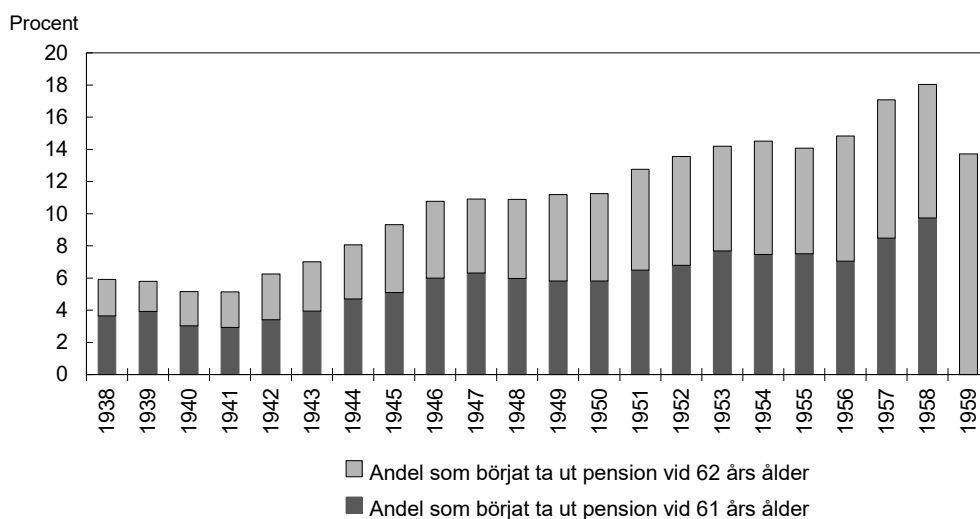
Pensionssystemet skapades utifrån den medellivslängd som rådde i mitten av 1990-talet och en då antagen pensionsålder på 65 år. Sedan dess har medellivslängden ökat med närmare tre år. En naturlig följd av att medellivslängden ökar samtidigt som

pensionsåldern inte ökar i samma takt är att tiden som ålderspensionär blir allt längre. Den inkomstgrundade allmänna pensionens nivå bestäms av individens intjänade pensionsrätter och hur länge individens kohort (årskull) förväntas leva i genomsnitt. En ökande medellivslängd leder därmed till sjunkande pensionsnivåer om inte även arbetslivet förlängs och uttaget av pension senareläggs. För pensionernas tillräcklighet är det således viktigt med ett längre arbetsliv där pensionsuttaget senareläggs så att pensionsnivåerna upprätthålls. Ett längre arbetsliv och därmed fler arbetade timmar stärker också samhällsekonomin i stort och är således också viktigt för att finansiera en god välfärd.

## Pensionsuttag

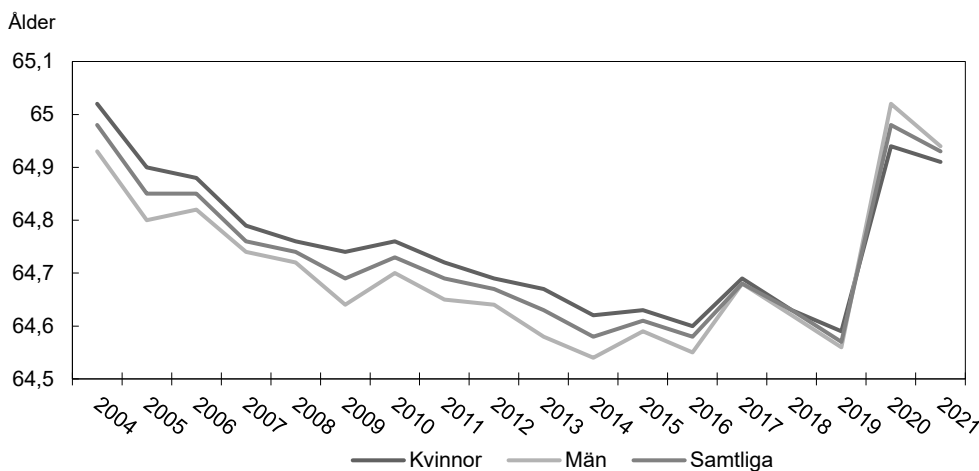
Uttag av pension är inte nödvändigtvis samma sak som att en person lämnar arbetslivet, men uttagsåldern har en stor påverkan på hur stor den framtida pensionen blir oavsett om en person fortsätter att arbeta eller inte. Den lägsta åldern för uttag av inkomstgrundad allmän pension höjdes 2020 från 61 till 62 år. I diagram 1.11 visas andelen personer som är födda olika år och som har tagit ut pension för första gången vid 61 och 62 års ålder. Som framgår av diagrammet har andelen som har tagit ut pension vid någon av dessa åldrar ökat över tid. För dem som är födda 1958 (den sista årskullen som kunde ta ut pension vid 61 års ålder) var det totalt 18 procent som hade tagit ut pension vid 62 års ålder eller tidigare. För dem som är födda 1959 har andelen minskat till 14 procent. Detta innebär att andelen som har tagit ut pension vid 62 års ålder eller tidigare tydligt har minskat för första gången sedan det nya pensionssystemet infördes.

**Diagram 1.11 Andelen pensionärer som gjort ett första pensionsuttag vid 61 eller 62 års ålder**



Källa: Pensionsmyndigheten.

Samtidigt som den lägsta åldern för uttag av inkomstgrundad pension höjdes 2020 höjdes också den s.k. las-åldern från 67 till 68 år, dvs. den ålder till vilken en person har rätt att kvarstå i anställning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd. I diagram 1.12 visas utvecklingen av medelpensioneringsåldern för allmän pension. Att åldern är högre 2020 och 2021 än föregående år är en följd av de ovan nämnda åldershöjningarna. Som framgår av diagrammet har det medfört att medelpensioneringsåldern har ökat efter att under lång tid ha varit svagt avtagande.

**Diagram 1.12 Medelpensioneringsålder**

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

Källa: Pensionsmyndigheten.

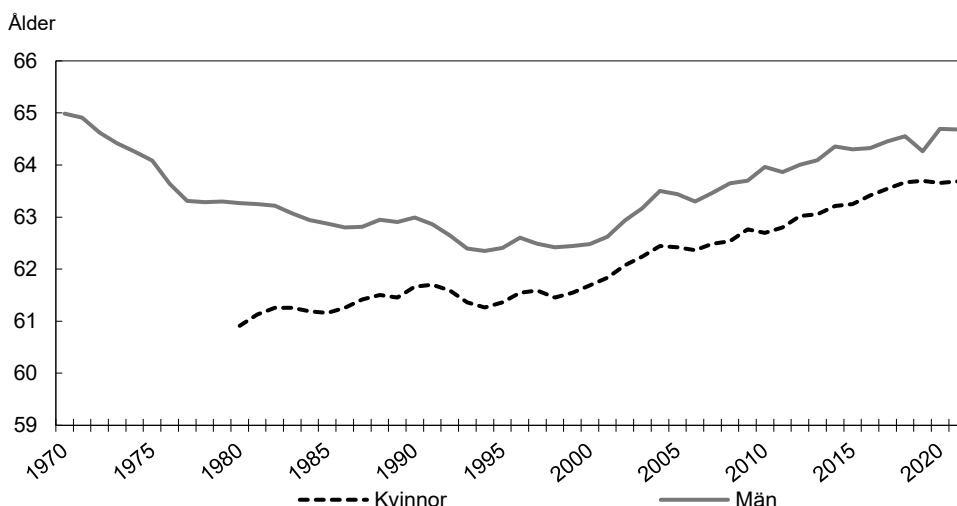
### Både inträdes- och utträdesålder har betydelse för arbetslivets längd

Att fler tar ut allmän pension före 65 års ålder behöver inte betyda att de lämnar arbetslivet tidigare. Det kan också förklaras av att fler tar ut pension samtidigt som de fortsätter att jobba. Förändringen av arbetslivets längd kräver därför kännedom om både inträdesåldrar och utträdesåldrar.

Den genomsnittliga inträdesåldern ökade kraftigt för både kvinnor och män från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet, vilket främst beror på att fler utbildade sig längre. Under de senaste 20 åren har utvecklingen däremot varit relativt stabil. Den genomsnittliga inträdesåldern har varit runt 23 år för kvinnor och runt 22 år för män.

Av diagram 1.13 framgår att den genomsnittliga utträdesåldern har ökat under 2000-talet.<sup>5</sup> 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, då pensionsåldern var 67 år, trots att medellivslängden i dag är ca fem år högre.

<sup>5</sup> Utgångspunkten för beräkningen är att 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 rapporten Genomsnittlig pensionsålder i de nordiska länderna (Försäkringskassan, 2006:11).

**Diagram 1.13 Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften, 1970–2021**

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

Källa: Rapporten Pensionsåldrar och arbetslivets längd (Pensionsmyndigheten 2022).

## 1.3 Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden

### 1.3.1 Kopplingen mellan arbete och pension ska stärkas

Regeringen anser att livsinkomstprincipen behöver förstärkas för att fortsatt värna respektavståndet och kopplingen mellan arbete och allmän inkomstgrundad pension. Inriktningen för regeringens arbete framöver kommer vara att ta fram reformer för hur pensionärers ekonomi kan stärkas. Det ska alltid löna sig bättre att arbeta än att inte arbeta, och det ska tydligt visa sig i den allmänna inkomstgrundade pensionen. Vidare ska Sverige vara ett land som tillvaratar äldres kompetens. Regeringen kommer att bjuda in samtliga av riksdagens partier till blocköverskridande samtal om pensionerna.

#### Justerade pensionsåldrar för långsiktigt höjda pensioner

Under 2022 beslutade riksdagen om justeringar av åldersgränserna i det allmänna ålderspensionssystemet och i närliggande trygghetssystem (prop. 2021/22:181, bet. 2021/22:SfU25 och bet. 2021/22:SfU26, rskr. 2021/22:331). Reformen innebär att åldersgränserna för när den inkomstgrundade pensionen respektive grundskyddsförmånerna tidigast kan lämnas höjs med ett år: från 62 till 63 år 2023. Från och med 2026 ska åldersgränserna kopplas till riktåldern för pension. Bakgrunden till reformen är bl.a. att den inkomstgrundade pensionen, mätt som andel av slutlönen, har blivit allt lägre i takt med att medellivslängden har ökat samtidigt som pensioneringsåldern har varit relativt konstant. En konsekvens för individen blir att pensionsbehållningen vid pensionering behöver fördelas över fler år än tidigare och de månadsbelopp som betalas ut blir därmed lägre.

För att klara fler år i arbete krävs en 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.



### 1.3.2 Överenskommelsen för långsiktigt höjda och trygga pensioner är i stora delar genomförd

Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, ingick i december 2017 en överenskommelse för långsiktigt höjda och trygga pensioner (S2017/07369). Pensionsöverenskommelsen omfattar hela ålderspensionssystemet, dvs. både garantipensionen och de inkomstgrundade delarna av det allmänna pensionssystemet. Överenskommelsen är i stora delar genomförd och många viktiga reformer har genomförts. Bland annat har grundskyddet för ålderspensionärer förbättrats, åtgärder för mer jämställda pensioner har genomförts, åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet har justerats och premiepensionssystemet har reformerats.

#### **Ett bättre premiepensionssystem**

Premiepensionssystemet har sedan det infördes för drygt 20 år sedan tjänat sitt syfte att sprida risk och bidra till ökad avkastning för att stärka framtida pensioner. Systemet har dock visat sig ha brister som har möjliggjort för oseriösa aktörer att kunna missbruka systemet. Mot bakgrund av de oegentligheter som 2016 uppdagades på premiepensionens fondtorg tog Pensionsgruppen i december 2017 initiativ till att utreda och reformera systemet för att göra det tryggare för pensionsspararna. Med utgångspunkt i de förslag som presenteras i betänkandet Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44) beslutade riksdagen i maj 2022 om en reformering av premiepensionssystemet (prop. 2021/22:179, bet. 2021/22:SfU24, rskr. 2021/22:330). Reformen innebär bl.a. att ett mål har formulerats för premiepensionssystemet och att dagens öppna fondtorg ersätts med ett upphandlat fondtorg. Målet för premiepensionssystemet är att det ska erbjuda ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension och att upphandlingarna ska genomföras enligt ett nytt regelverk som har införts. Fondtorgets syfte är att erbjuda pensionsspararna en valfrihet i fråga om hur deras fondmedel ska placeras samtidigt som fonderna är kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Ändringarna innebär också att en ny myndighet, Fondtorgsnämnden, inrättades den 20 juni 2022. Fondtorgsnämnden har i uppgift att upphandla fonderna och i övrigt förvalta fondtorget. En genomförandekommitté (Fi 2018:06) har tillsammans med Pensionsmyndigheten arbetat med inrättandet av Fondtorgsnämnden. Genomförandekommittén lämnade sin slutrapport den 30 juni 2022 (S2022/03197).