

# Ålderspensions- systemet vid sidan av statens budget



# Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

## Innehållsförteckning

---

1	Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget .....	7
1.1	Omfattning .....	7
1.2	Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden .....	8
1.3	Resultatredovisning.....	8
1.3.1	Inkomstpensionssystemet.....	9
1.3.2	Premiepensionssystemet .....	11
1.3.3	Administrations- och förvaltningskostnader.....	14
1.3.4	Pensionernas tillräcklighet .....	14
1.3.5	Behovet av ett längre arbetsliv .....	18

## Tabellförteckning

---

Tabell 1.1	Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget.....	7
Tabell 1.2	Utgifter inom premiepensionssystemet.....	7
Tabell 1.3	Kompensationsgrader för olika inkomstgrupper.....	15
Tabell 1.4	Inkomstgapet för kvinnor och män äldre än 65 år, 2016.....	18

## Diagramförteckning

---

Diagram 1.1	Inkomstindex och balansindex 2019.....	10
Diagram 1.2.	Följsamhetsindexering och inflationsutveckling omvandlat till index, basår 2001 = 100 .....	11
Diagram 1.3	Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om premiepension i stället hade avsatts till inkomstpensionen, t.o.m. 31 dec 2017 .....	12
Diagram 1.4	Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet.....	14
Diagram 1.5	Fördelning av kostnader för inkomst- och premiepensionssystemet 2017 .....	14
Diagram 1.6	Pensionärers reala ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen 0–65 år, (prognos från 2017) .....	16
Diagram 1.7	Olika inkomstkällor. Genomsnittliga belopp för kvinnor och män äldre än 65 år .....	17
Diagram 1.8	Utvecklingen av gapet i disponibel inkomst för kvinnor och män äldre än 65 år.....	17
Diagram 1.9	Kompensationsgrad vid olika årsinkomst för ett typfall född 1990, inklusive respektive exklusive tjänstepension i form av ITP1.....	18
Diagram 1.10	Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften 1970–2017.....	19
Diagram 1.11	Genomsnittlig inträdesålder i arbetslivet för kvinnor och män 1976–2017 .....	20
Diagram 1.12	Arbetslivets längd för kvinnor och män 1976–2017 .....	20



# 1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

## 1.1 Omfattning

Redovisningen av den allmänna pensionen är uppdelad på två avsnitt. Under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom redovisas grundskyddet. I detta avsnitt redovisas ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget; den inkomstgrundade ålderspensionen som omfattar inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet. Båda systemen är avgiftsbestämda. Avgiften är 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten och ger motsvarande pensionsrätt.

Inkomst- och premiepensionssystemen är finansiellt skilda från statens budget och hanterar sina egna inkomster och utgifter. Det innebär att administrationskostnaderna för systemen hos Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten finansieras inom respektive system.

**Tabell 1.1 Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget**

Miljoner kronor

	Utfall 2017	Beräknat 2018	Beräknat 2019	Beräknat 2020	Beräknat 2021
AP-fonderna, pensionsutgifter	296 001	304 471	314 534	324 083	334 110
Administrationskostnader	3 102	3 137	3 038	3 245	3 319
<b>Totalt för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget</b>	<b>299 103</b>	<b>307 608</b>	<b>317 572</b>	<b>327 328</b>	<b>337 429</b>

**Tabell 1.2 Utgifter inom premiepensionssystemet**

Miljoner kronor

	Utfall 2017	Prognos 2018	Beräknat 2019	Beräknat 2020	Beräknat 2021
<b>Premiepensionssystemet</b>	<b>9 081</b>	<b>10 155</b>	<b>11 938</b>	<b>13 899</b>	<b>16 197</b>

## 1.2 Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden

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

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

Ett stabilt system innebär dock inte att regler aldrig ska förändras. Även om pensionssystemet är byggt för att klara oväntade och kraftiga påfrestningar så kan det behöva anpassas till en förändrad omvärld om det ska fungera så effektivt som möjligt. Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionssystemet, har därför i uppgift att följa upp och vårda pensionssystemet.

Pensionsgruppen har mot den bakgrunden under ett antal år drivit en större översyn av flera delar av systemet. Översynen ledde i december 2017 till en blocköverskridande överenskommelse – Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner (S2017/07369/SF) – med tydliga riktlinjer till reformering inom några centrala områden. Inom ramen för överenskommelsen ingår bland annat åtgärder för ett längre arbetsliv, ett tryggare premiepensionssystem, ett förstärkt grundskydd och mer jämställda pensioner.

Reformeringen innebär väsentliga förändringar för ett bättre fungerande system som kommer

att bidra till bättre och tryggare pensioner. De grundläggande principerna för ett finansiellt stabilt och livsinkomstbaserat system ligger dock fast. I grunden är det samma system och det är också väsentligt för förtroendet. Ett långsiktigt åtagande som ett pensionssystem måste präglas av stabilitet. Pensionssystemet och Pensionsgruppen borgar för att förutsättningarna för en sådan långsiktighet bibehålls.

## 1.3 Resultatredovisning

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

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

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

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

Det allmänna pensionssystemet står endast för en del av de inkomster som äldre har och den ekonomiska standarden under pensionstiden är beroende av mer än ersättningar från det allmänna pensionssystemet. För de flesta pensionärer är tjänstepensionen den viktigaste inkomsten vid sidan av den allmänna pensionen, men även andra inkomster är av betydelse. För att redovisningen ska vara heltäckande för pensionärernas samlade inkomster ingår därför förutom inkomstgrundad pension även garanti-



pension, tjänstepension, privat pension, inkomst av arbete, kapitalinkomst, bidrag samt skatt i redovisningen.

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

### 1.3.1 Inkomstpensionssystemet

Av den totala pensionsavgiften på 18,5 procent går 16 procentenheter till inkomstpensionssystemet<sup>1</sup>.

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

#### Balanseringen är garantin för systemets finansiella hållbarhet

Inkomstpensionssystemet är finansiellt hållbart och klarar såväl ekonomiska som demografiska förändringar. Den finansiella hållbarheten har sin grund i att pensionsutbetalningarna har kopplats till livslängdsutvecklingen genom s.k. delningstal som speglar den genomsnittliga livslängden för varje årskull och att pensionernas indexering är kopplad till den ekonomiska tillväxten.

Under vissa förhållanden räcker inte det för att garantera en långsiktig finansiell hållbarhet. För att garantera hållbarheten finns balanseringsmekanismen som ser till att tillgångarna långsik-

tigt kan finansiera pensionsbetalningarna och därmed inte skjuter eventuella underskott på framtiden.

Inkomstpensionssystemets finansiella hållbarhet mäts genom balanstalet, som är kvoten mellan systemets tillgångar och systemets skulder. Tillgångarna består av buffertfonden tillsammans med systemets förväntade framtida avgiftsinkomster. Pensionsskulden består av de summerade pensionsåtagandena till både förvärvsaktiva och pensionärer.

#### Avgiftsnettot är negativt och beräknas vara det under många år framöver

Avgiftsnettot beräknas som skillnaden mellan avgiftsinkomsterna och pensionsutbetalningarna. Utbetalningarna från systemet var större än inkomsterna första gången 2009 och beräknas vara det i över 20 år till. Att avgiftsnettot är negativt beror på att de stora årskullarna födda på 40-talet har gått i pension.

Att avgiftsnettot av detta skäl är negativt och beräknas vara det under många år framöver var förutsett redan när pensionssystemet infördes och påverkar inte systemets finansiella hållbarhet. I huvudsak hanteras detta genom uttag från buffertfonden.

#### Den finansiella ställningen försvagades något 2017

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

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning försvagades något under 2017 eftersom skulderna ökade mer än tillgångarna. Balanstalet för 2019 är beräknat till 1,0347 vilket innebär att tillgångarna var 3,47 procent högre än skulden per den 31 december 2017.

<sup>1</sup>Här avses även tilläggs-pensionen. Personer födda före 1938 har inte tjänat in vare sig inkomst- eller premiepension utan får i stället tilläggs-pension som baseras på pensionspoäng som motsvarar en del av den försäkrades pensionsgrundande inkomst. Personer födda 1938–1953 får vissa andelar av såväl inkomst- som premiepension som tilläggs-pension.

## Systemet gick in en balanseringsperiod 2010...

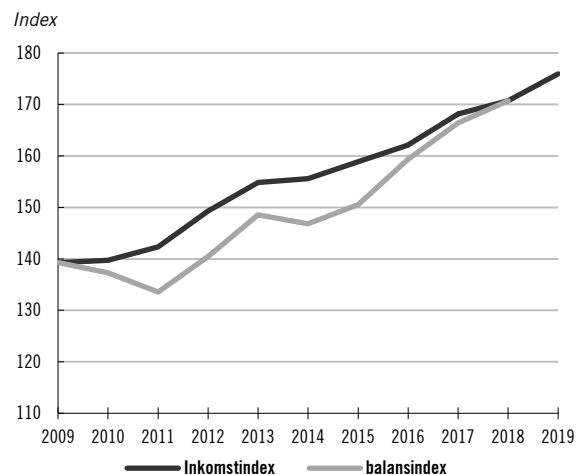
Inkomstpensionerna förräntas med förändringen av genomsnittsinkomsten i Sverige som mäts genom ett särskilt inkomstindex. När balanstalet är över 1 och systemet inte befinner sig i en balanseringsperiod påverkas inte indexeringen av balanstalens storlek. När balanstalet faller under 1 för första gången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

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

## ... som avslutades 2018

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

**Diagram 1.1 Inkomstindex och balansindex 2019**



Källa: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Som framgår av diagram 1.1 slöts gapet mellan inkomst- och balansindex 2018, vilket betyder att balanseringsperioden är avslutad. Det innebär att inkomstpensionerna kommer att indexeras med inkomstindex istället för balansindex framöver. Enligt den senaste prognosen förväntas ingen ny balanseringsperiod inledas de närmaste åren.

## Indexeringen för 2019 fastställs i november

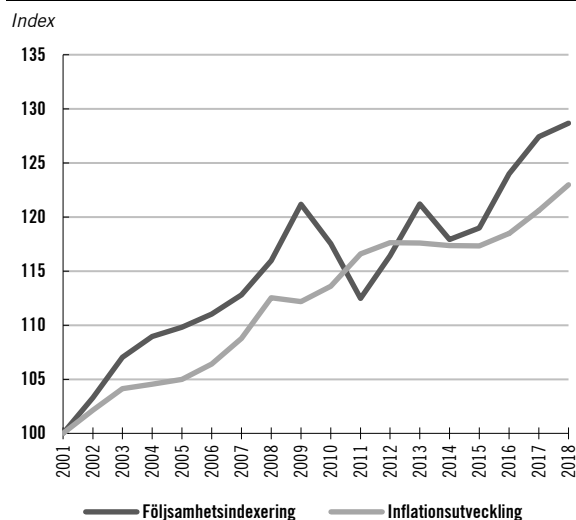
Inkomstpensionen beräknas genom att pensionsbehållningen i princip divideras med förväntad återstående livstid för respektive årskull, dvs. antal år som pensionen förväntas räckas. För att pensionen inte ska vara som lägst i början av tiden som pensionär och som högst i slutet av livet får pensionären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

Följsamhetsindexering har tillämpats sedan 2002. Som framgår av diagram 1.2 har systemet med följsamhetsindexering, mätt sedan starten och fram till 2018, gett en högre indexering än inflationsutvecklingen och därmed en något bättre köpkraft, trots att inkomstpensionssystemet befann sig i en balanseringsperiod från 2010 till 2018. Utvecklingen varierar som synes över tid och är beroende av vilken tidsperiod

som studeras. Även utfallet på individnivå är beroende av vilket år individen började ta ut sin pension.

För 2019 kommer följsamhetsindexeringen att vara 1,4 procent.

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



### Migrationen påverkar inkomstpensionssystemet

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

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

Ytterligare en följd av den ökade invandringen är att statens utgifter för garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepension i form av garantipension kan förväntas öka. Detta beror på att de invandrade i större utsträckning förväntas ha lägre medel-

inkomster, lägre sysselsättningsgrad och färre antal år med inkomst i Sverige och därmed ett större behov av grundskyddsförmåner. Dessa förmåner beskrivs under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

### 1.3.2 Premiepensionssystemet

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

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

Två av premiepensionens syften är att bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen och att möjliggöra högre avkastning. Den allmänna pensionens utveckling påverkas alltså dels av inkomstpensionen som beror på löneutvecklingen i samhället, dels av premiepensionen som beror på utvecklingen på kapitalmarknaden. Ett ytterligare motiv för att införa premiepensionen var att öka valfriheten för individen att själv få bestämma placeringsinriktning på delar av sitt pensionskapital.

Premiepensionssystemet är per definition finansierat hållbart eftersom det är ett fonderat system.

Utbetalningarna av premiepension till dagens pensionärer är alltför små och har därför normalt en begränsad betydelse för dem. År 2017 svarade premiepensionen för tre procent av utbetalningarna från hela det allmänna inkomstgrundade ålderspensionssystemet. I takt med att premiepensionssystemet fasas in kommer kapitalet att fortsätta att växa och systemet beräknas vara fullt infasat först på 2060-talet. Då beräknas premiepensionen utgöra drygt 20 procent av utbetalningarna från det allmänna ålderspensionssystemet.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Med antagandena om premiepensionsavkastning 3,9 procent, inkomstutveckling 1,8 procent, se Orange Rapport 2016 sid 60.

## Hög avkastning för spararna 2017

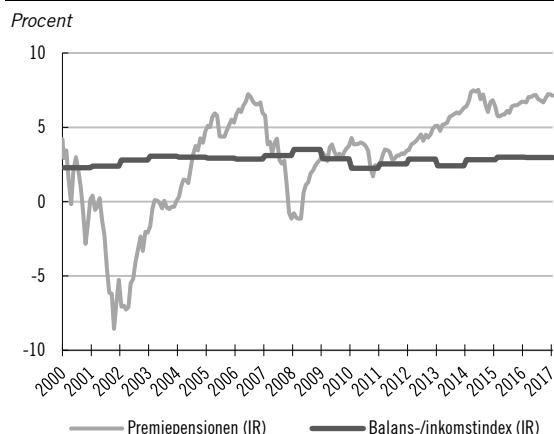
Den genomsnittliga avkastningen för fondspararna var 12,9 procent under 2017. För sparare med egen vald portfölj var värdeutvecklingen i genomsnitt 11,3 procent medan värdeutvecklingen var 14,4 procent för AP7 Såfa. Till följd av de senaste årens goda avkastning hade 99 procent av alla sparare i slutet av 2017 en positiv genomsnittlig utveckling på sitt sparande.

## Bättre avkastning på premiepensionen än inkomstpensionen

Premiepensionskapitalet är placerat i fonder, i huvudsak aktiefonder, och följer därför i stor utsträckning börsutvecklingen, medan värdet på inkomstpensionen följer inkomstindex, som speglar den genomsnittliga löneutvecklingen i Sverige. Eftersom börsutvecklingen varierar betydligt mer än löneutvecklingen blir en jämförelse av avkastningen mellan systemen beroende av vilken tidsperiod som mäts.

Diagram 1.3 visar den årliga värdeutvecklingen för premiepensionskapitalet sedan starten år 2000 jämfört med om kapitalet hade varit placerat i inkomstpensionssystemet. Den genomsnittliga årliga värdeutvecklingen var 7,1 procent för premiepensionen jämfört med 3,0 procent för inkomstpensionen per den 31 december 2017.

**Diagram 1.3 Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om premiepension i stället hade avsatts till inkomstpensionen, t.o.m. 31 dec 2017**



Källa: Pensionsmyndigheten.

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

Den genomsnittliga avkastningen för de sparare som varit med sedan systemet startade 2000 har varit högre för sparare i AP7 Såfa (9,0 procent) än för dem som gjort ett eget val (6,6 procent). Skillnaden i avkastning sedan starten mellan kvinnor och män är försumbar.

## Lägre fondavgifter ger högre pensioner

På lång sikt har avgiftsnivån stor betydelse för pensionsutfallet. En avgift på 0,5 procent reducerar pensionen på 30 års sikt med cirka 14 procent i förhållande till en avgiftsfri portfölj, vilket innebär att en högre avgift behöver kunna motiveras med en motsvarande högre avkastning. Den framtida avkastningen i en fond är alltid okänd. Avgiften är däremot alltid känd och påverkar avkastningen. Det finns dock i förväg inga förutsebara samband mellan avgiftens storlek och avkastningens storlek.

I syfte att sänka pensionsspararnas kostnader är de fondförvaltare som är anslutna till premiepensionssystemet tvungna att lämna rabatt på fondens ordinarie avgifter. Under 2017 återfördes en rabatt om drygt 5 miljarder kronor till spararnas konton. Den genomsnittliga förvaltningsavgiften i premiepensionssystemet 2017 var 0,22 procent efter rabatter, jämfört med 0,66 procent utan rabatt. Sett till ett helt arbetsliv har rabatten på fondavgiften stor betydelse för den framtida pensionen.

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

I slutet av 2017 fanns det 823 fonder att välja mellan på Pensionsmyndighetens fondtorg. Pensionsspararna kan välja att placera sitt premiepensionskapital i en till maximalt fem av dessa fonder. Nya pensionsrätter placeras därefter årligen i de fonder som valts. En sparare kan välja att byta fonder när som helst, även som pensionär.

Därutöver finns det statliga förvalsalternativet (AP7 Såfa) för de sparare som avstår från att välja en fond på fondtorget<sup>3</sup>. De som har sitt

<sup>3</sup> AP7 Såfa är även valbar för dem som har valt en egen portfölj.

kapital i AP7 Såfa är i genomsnitt yngre och har ett mindre kapital än de som har en egen vald portfölj. Av det totala fondkapitalet förvaltas 37 procent av AP7 Såfa. Denna andel har ökat sedan 2010. Bland ny spararna finns ett tydligt mönster av att allt färre inledningsvis väljer en egen fondportfölj, vilket leder till att en allt större andel av spararna har sitt kapital i AP7 Såfa. Av premiepensionsspararna har 52 procent sina medel placerade i AP7 Såfa.

Antalet premiepensionssparare som byter fond har minskat sedan 2011, men ökade något under 2017. Antalet fondbytare var 420 000 år 2017, vilket motsvarar 6 procent av alla pensionärer och pensionssparare. En lägre andel av fondbytena gjordes av kvinnor (42 procent) än av män (58 procent).

Antal fondbyten kulminerade 2010. Då gjordes 5 miljoner fondbyten, majoriteten genom så kallade massfondbyten när förvaltartjänster bytte fonder åt många kunder samtidigt. Pensionsmyndigheten införde därför stopp för massfondbyten samt krav på e-legitimation för att göra ett fondbyte via internet.

Efter att krav på e-legitimation infördes ökade antal byten via blankett mycket kraftigt från att ha legat relativt konstant på cirka 6 000 byten per år. Under perioden januari–april 2016 beställdes 575 000 fondbytesblanketter och i maj 2016 införde Pensionsmyndigheten restriktioner vid beställning av blankett som innebar att det endast är möjligt att beställa en blankett åt gången och att kopiering av blanketter inte längre är möjlig.

Antalet beställda fondbyten via blankett var 53 000 stycken 2017.

### Särskilda händelser på fondtorget

Under de senaste åren har en rad oegentligheter på fondtorget uppdagats. Det handlar enligt Pensionsmyndighetens bedömning om omfattande bedrägeri och förskingring med internationella förgreningar. Det har också förekommit att fonder har marknadsförts med olämpliga och till och med otillåtna metoder och att fonders medel har investerats på ett sätt som inte varit i andelsägarnas intresse.

Vissa fonder har utfört transaktioner som varit negativa för pensionsspararna och under många år framöver kommer processer mot vissa

bolag att behöva drivas i syfte att återfå pensionsspararnas medel.

Pensionsmyndigheten har bland annat mot den här bakgrunden stoppat möjligheten att välja vissa fonder när myndigheten har utrett om fondförvaltaren brutit mot samarbetsavtalet. I kombination med andra omständigheter har detta bedömts så allvarligt att Pensionsmyndigheten har avregistrerat totalt 21 fonder då fonderna enligt myndighetens bedömning inte har levt upp till de krav Pensionsmyndigheten ställer i samarbetsavtalet.

### Åtgärder för ett tryggare premiepensionssystem

Premiepensionssystemet tjänar sitt syfte med att sprida risk och att bidra till ökad avkastning för att stärka framtida pensioner. Problem relaterade till höga avgifter, en svårhanterad mängd fonder och missbruk av systemet av vissa fondbolag och rådgivare har medfört att Pensionsgruppen har enats om åtgärder för att modernisera och förbättra systemet. Pensionsgruppen har kommit överens om att premiepensionssystemet ska behållas, men att staten i större utsträckning behöver ta ansvar för valmiljön och hur premiepensionssystemet är konstruerat. Det ska alltid vara spararens och pensionärens intresse som kommer i första hand. Systemet ska därför reformeras för att ge bättre trygghet och högre framtida pensioner (Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner, dnr S2017/07369/SF). Syftet är att åstadkomma ett system som är tryggt, utan att staten ger någon garanti för utfallet.

Genom de förslag som lämnats i propositionen Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem (prop. 2017/18:247) ska nuvarande fondtorg bli mer säkert.

Pensionsgruppen har gjort bedömningen att dessa åtgärder kommer göra fondtorget tryggare, men att det fortfarande kommer att vara svårt att överblicka vilket gör det mycket svårt för Pensionsmyndigheten att kontrollera avtalsefterlevnaden och för den enskilde att göra välinformerade och rationella val.

Mot den bakgrunden har Pensionsgruppen gjort bedömningen att förslagen i propositionen inte är tillräckliga för att uppnå syftet med överenskommelsen, nämligen att skapa tillit till premiepensionssystemet och mer trygga pensioner. Det har bedömts nödvändigt med en

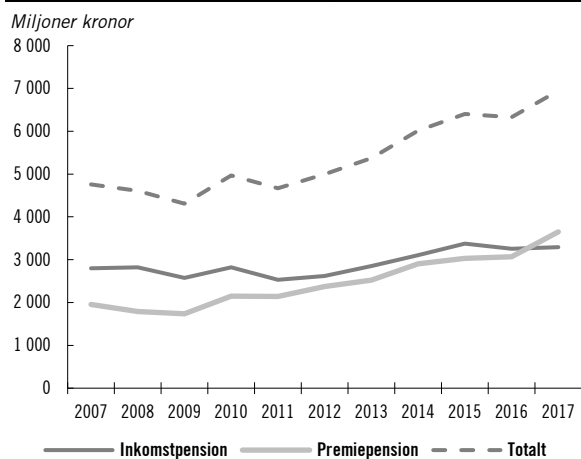
större reformering av premiepensionssystemet. Regeringen tillsatte därför i juni 2018 en särskild utredare som ska ta fram förslag till regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension (dir 2018:57 Ett upphandlat fondtorg för premiepension). I uppdraget ingår även att ta fram förslag till en lag som reglerar en ny myndighet som ska ha till uppgift att upphandla fonder och förvalta fondtorget. Båda uppdragen ska redovisas senast den 1 november 2019. Utredaren ska därefter förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten, som ska kunna inleda sin verksamhet under september 2020.

### 1.3.3 Administrations- och förvaltningskostnader

Det allmänna pensionssystemet finansierar sina egna kostnader och administrationskostnadernas storlek har därför betydelse för den framtida pensionen. Hur de myndigheter som administrerar pensionssystemet hanterar sin administration har därför påverkan på pensionerna, om än marginell. Den enskilda spararen kan påverka kostnaden genom sitt val av premiepensionsfond.

Den sammanlagda administrations- och förvaltningskostnaden för ålderspensionssystemet utgjorde 2017 knappt 0,3 procent av förvaltat kapital och uppgick till 6,9 miljarder kronor, se diagram 1.4. Det är en ökning med 600 miljoner jämfört med året före.

**Diagram 1.4 Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet**

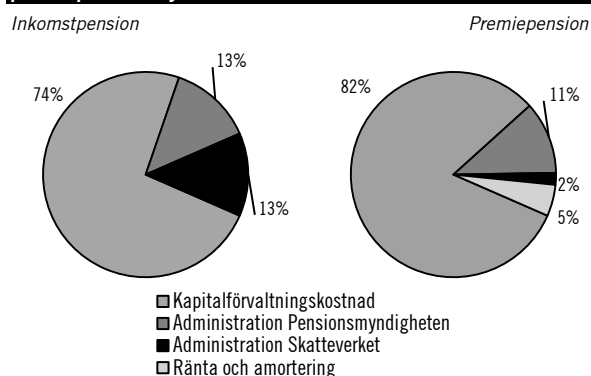


Ökningen i kronor beror främst på att premiepensionens kapitalförvaltningskostnader och avgifter har ökat. Både inkomst- och premiepen-

sionen har minskande kostnader i förhållande till förvaltat kapital.

I diagram 1.5 visas fördelningen av inkomst- respektive premiepensionens kostnader under 2017. Den största delen utgörs av kapitalförvaltningskostnader. För inkomstpensionssystemet utgör dessa 74 procent och för premiepensionen 82 procent.

**Diagram 1.5 Fördelning av kostnader för inkomst- och premiepensionssystemet 2017**



Källa: Pensionsmyndigheten, Orange Rapport 2017.

Myndigheternas administrationskostnader står för 21 procent av kostnaderna (Pensionsmyndigheten 12, Skatteverket m.m. 7, Premiepensionens uppbyggnadslån 3).

Av den totala kostnaden stod inkomstpensionssystemet för 47 procent och premiepensionen för 53 procent 2017.

### 1.3.4 Pensionernas tillräcklighet

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

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

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

### Kompensationsgraden är lägre för kvinnor än män

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

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

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

De framtagna livsinkomstprofilerna utgår från tre olika inkomstgrupper: låg, medel och hög. Låg inkomst innefattar individer med grundskydd. Medelinkomst innefattar individer med inkomster under inkomsttaket<sup>4</sup> och inget grundskydd. Hög inkomst innefattar individer med inkomst över inkomsttaket. Det mått som har använts är medianinkomsten i grupperna.

<sup>4</sup>Inkomsttaket är 8.07 inkomstbasbelopp, vilket 2017 motsvaras av en årsinkomst på 496 305 kronor.

Alla grupper har delats in i kvinnor respektive män.

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

Kompensationsgraderna för låg- och medelinkomstgrupperna, beräknade som pension dividerat med slutlön, visas i tabell 1.3. Beräkningen avser allmän pension och tjänstepension, däremot ingår inte eventuellt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. För dem med låga inkomster som skulle ha fått dessa stöd kan därför kompensationsgraden vara högre.

**Tabell 1.3 Kompensationsgrader för olika inkomstgrupper**

*Pension i förhållande till slutlön*

	Kvinnor	Män
Låginkomsttagare	79	81
Medelinkomsttagare	64	69
Standardtypfallet	58	58

Källa: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

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

Män har högre kompensationsgrad än kvinnor. Skillnaden är särskilt stor för medelinkomsttagarna: genomsnittskvinnan har 64 procent av slutlönen medan genomsnittsmannen har 69 procent. Alla delar av livsinkomstprincipen spelar in: kvinnor gör i genomsnitt senare inträde på arbetsmarknaden, arbetar i större utsträckning deltid och lämnar arbetslivet tidigare vilket påverkar livsinkomsten och därmed kompensationsgraden.

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

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

Medelinkomsttagarnas inkomster sjunker ofta tydligt åren före pensioneringen för båda könen.

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

Gruppen med medelinkomst baseras på en förhållandevis stor individgrupp – för 2016 omfattas drygt 30 000 individer. Gruppen med låg inkomst omfattar cirka 9 000 personer. I gruppen med låg inkomst är 71 procent kvinnor och 29 procent män, i gruppen med medelinkomst är andelen kvinnor och män i princip lika stora.

Pensionsmyndighetens standardtypfall antas ha haft ett arbetsliv utan avbrott, en jämnt stigande inkomst, börjat arbeta vid 23 års ålder och gått i pension vid 65 års ålder. Standardtypfallet är inte uppdelat på kön. Lönen motsvarar 25 000 kronor i dagens pris- och löneläge. Detta ger en kompensationsgrad på 58 procent, alltså betydligt lägre än de framtagna inkomstprofilerna. Det beror dels på att typfallets inkomst stiger varje år fram till pensionering medan de verkliga gruppernas inkomst sjunker åren före pensionering, dels på att de flesta inte har arbetat heltid hela livet utan avbrott.

Beräkningarna ovan av kompensationsgrad utgår från att pensionering sker vid 65 års ålder. I takt med att medellivslängden ökar behöver den ålder då pensionering sker också öka för att motverka sjunkande kompensationsgrader. I standardtypfallet ökar kompensationsgraden till 69 procent om pensionering sker vid 67 år och till 79 procent om pensionering sker vid 69 år.

### Ensamstående pensionerade kvinnor har lägst ekonomisk standard

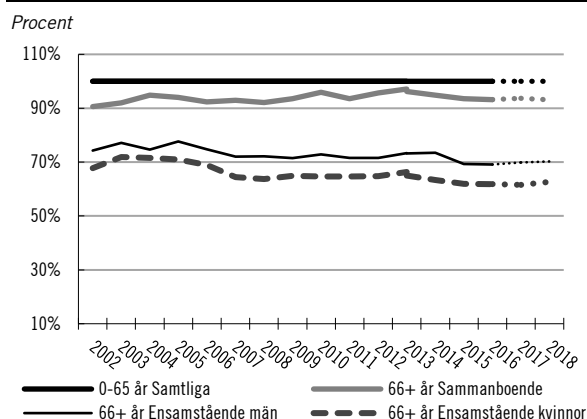
Att studera hur olika gruppers ekonomiska standard förhåller sig till varandra är ett annat sätt att mäta pensionernas tillräcklighet.

Diagram 1.6 visar hur den ekonomiska standarden för olika pensionärsgupper förhåller sig till den ekonomiska standarden för befolkningen 0–65 år, som har nivån 100 procent. Sammanboende pensionärer har högst ekonomisk standard av pensionärsgupperna. Nivån är nära befolkningen i åldern 0–65 år. Relativt sett närmade sig denna grupp den övriga befolk-

ningen fram till 2013, men avståndet har ökat något de senaste åren.

De ensamstående har en betydligt lägre ekonomisk standard än både personer under 65 år och sammanboende pensionärer. Detta gäller särskilt för ensamstående kvinnor som är pensionärer. Avståndet mellan ensamstående pensionärer och övriga grupper har ökat under perioden. Alla grupper av pensionärer har reellt sett ökat sin ekonomiska standard under perioden.

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



Källa: Egna beräkningar i HEK och STAR (SCB).

Anm.: År 2013 upphörde enkätundersökningen HEK. För åren 2013 - 2017 redovisas därför beräkningar baserat på STAR-urvalet, därav tidsseriebrottet 2013.

Det finns ett generellt mönster att äldre pensionärer har lägre ekonomisk standard än yngre och att kvinnor har lägre ekonomisk standard än män. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre är också en större andel äldre kvinnor ensamstående än männen.

Den grupp som har den högsta ekonomiska standarden, sammanboende i åldern 66–79 år, är också den största (49 procent av alla pensionärer). Denna grupp har en ekonomisk standard som är drygt 60 procent högre än gruppen ensamstående kvinnor äldre än 80 år.

Den ekonomiska standarden för utrikes födda kvinnor och män som är pensionärer är i genomsnitt lägre än för inrikes födda. För både kvinnor och män är utrikes föddas ekonomiska standard cirka 85 procent av inrikes föddas.



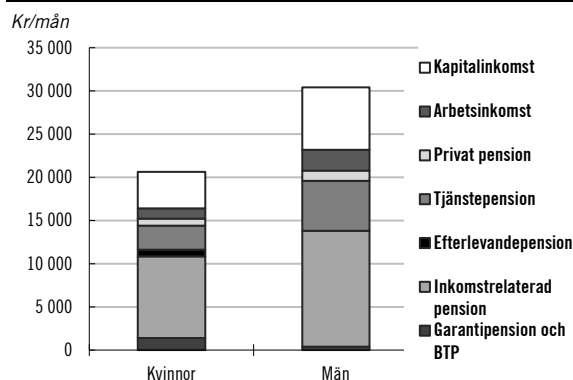
## Den allmänna pensionen står för en större andel av den totala pensionen för kvinnor än för män

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

Cirka 90 procent av dem som går i pension nu har tjänstepension. De privata pensionernas andel av den totala pensionen är däremot fortfarande liten och förmodligen kommer denna att minska eftersom avdragsrätten för privat pensions sparande har tagits bort. Utöver pensionsinkomster har många kvinnor och män över 65 år även arbetsinkomster och kapitalinkomster.

Diagram 1.7 visar den genomsnittliga inkomstsammansättningen 2016 för personer över 65 år.

**Diagram 1.7 Olika inkomstkällor. Genomsnittliga belopp för kvinnor och män äldre än 65 år.**



Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR (SCB), 2016.

Det är tydligt att kvinnor i genomsnitt har lägre inkomstgrundad pension än män, vilket förklaras av att pensionens storlek står i relation till den tidigare förvärvsinkomsten som i genomsnitt är lägre för kvinnor. Kvinnor har därför också en större andel av sin inkomst i form av grundskydd (garantipension och bostadstillägg).

Trots att den allmänna pensionen i genomsnitt är lägre för kvinnor än för män, har den allmänna pensionen en större betydelse för kvinnor eftersom den står för en större andel, drygt 56 procent, av hela inkomsten jämfört med 45 procent för männen. Kvinnor har i genomsnitt lägre övriga inkomster i form av tjänstepension, arbetsinkomst och kapitalinkomst än män. Det ska betonas att det rör sig om genomsnittsvärden, det finns stora variationer bland

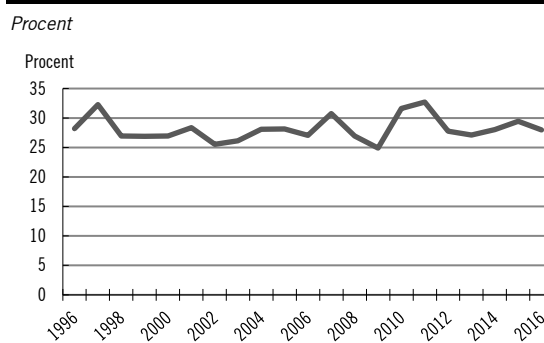
landets drygt två miljoner kvinnor och män över 65 år.

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

## Gapet mellan kvinnors och mäns pensioner

Skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomst kallas inkomstgapet och mäter hur mycket lägre kvinnors genomsnittliga inkomst är i förhållande till mäns. Skillnaden är större för pensionärer än för förvärvsaktiva. Inkomstgapet för förvärvsaktiva i åldern 18–64 år är 19 procent jämfört med 28 procent för dem som är äldre än 65 år. Gapet mellan kvinnors och mäns disponibla inkomst har legat på ungefär samma nivå de senaste tjugo åren, se diagram 1.8.

**Diagram 1.8 Utvecklingen av gapet i disponibel inkomst för kvinnor och män äldre än 65 år**



Källa: Egna beräkningar i STAR (SCB), 2016.

Den inkomstgrundade ålderspensionen och tjänstepensionen ökar gapet, medan garantipension, änkepension och inkomstskatt minskar det. Om enbart den allmänna pensionen och dess tillhörande förmåner<sup>5</sup> studeras, är inkomstgapet 16 procent. När tjänstepensionen läggs till ökar gapet till 27 procent. Gapet i allmän pension har minskat de senaste åren, i stället är det övriga inkomster som har gjort att gapet har ökat.

<sup>5</sup> Bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och änkepension.

**Tabell 1.4 Inkomstgapet för kvinnor och män äldre än 65 år, 2016**

Procent	
Inkomstslag	Gap
Inkomstgrundad allmän pension	30
+ Garantipension	24
+ Änkepension	19
+ BTP	16
+ Tjänstepension	27
+ Lön m.m.	29
+ Kapital m.m.	32
<b>Disponibel inkomst</b>	<b>28</b>

Källa: Egna beräkningar STAR-materialet (SCB), 2016.

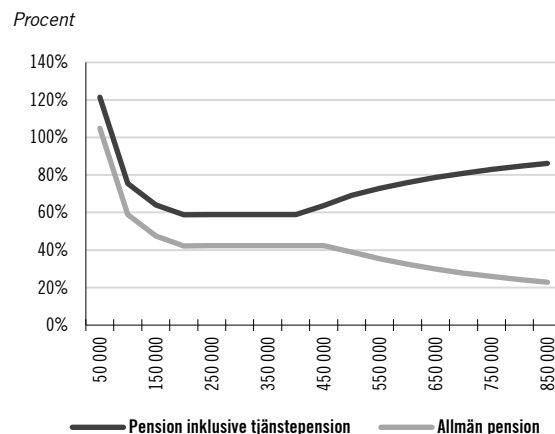
Trots att de äldsta kvinnorna som är pensionärer generellt har haft ett betydligt lägre arbetskrafts-deltagande än de yngre kvinnor som är pensionärer är det bland de äldsta pensionärerna som inkomstgapet är som minst och det är i stället som störst bland de yngsta pensionärerna. Detta beror bl.a. på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

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

### Tjänstepensionens påverkan på pensionsgapet

För dagens pensionärer, som främst omfattas av de förmånsbestämda tjänstepensionsavtalen, beror ökningen av gapet när man även beaktar inkomster utanför det allmänna systemet på att det är betydligt färre kvinnor än män som har högre inkomster. Inkomstfördelningen i kombination med de nyare avgiftsbestämda tjänstepensionerna innebär dock att effekten kan förstärkas i framtiden. Det beror på att avsättningen till tjänstepensioner ovan intjänandetaket är större än under taket. Som regel är avgiften under taket 21,71 procent (17,21 procent i allmän pension + 4,5 procent i tjänstepension), medan avgiften till tjänstepensionen är 30 procent över taket. OECD har i sina jämförande studier av kompensationsgrader konstaterat att

Sverige är det enda landet inom OECD där kompensationsgraden är högre vid högre inkomster (OECD Pensions at a Glance 2015).

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

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Eftersom kvinnor i genomsnitt har lägre inkomster än män kan konstruktionen leda till ett ökat pensionsgap mellan könen.

Att den sammanlagda avsättningen till pensioner under taket är lägre än över taket slår också särskilt mot deltidsarbete, vilket enligt dagens förvärvsmönster typiskt sett är kvinnor. Den som har en inkomst över taket och går ner på deltid så att inkomsten hamnar under taket tappar procentuellt sett betydligt mer i pension än i lön.

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

### 1.3.5 Behovet av ett längre arbetsliv

I ett autonomt avgiftsbestämt pensionssystem blir pensionen så stor som avgifterna räcker till. Lever vi allt längre utan att kompensera det med ett längre arbetsliv måste den intjänade pensionen räcka allt fler år och pensionen som andel av slutlönen blir med nödvändighet då allt lägre. För att upprätthålla pensionerna behöver arbetet förlängas i takt med en ökande livslängd men det räcker att förlänga arbetslivet med omkring två tredjedelar av den förlängda

livstiden för att behålla nivån på pensionen. Den förlängningen har dock inte skett.

Medellivslängden ökar för närvarande med ett år vart sjunde år. Kvinnor har en något högre medellivslängd än män, men ökningstakten är högre för män och därför minskar skillnaden i medellivslängd mellan kvinnor och män. Den ökade medellivslängden har i stor utsträckning förlängt pensionstiden, dvs. det är inte arbetslivet som har förlängts.

Pensionssystemet skapades utifrån den medellivslängd som gällde i mitten av 1990-talet och en då antagen pensionsålder på 65 år. Sedan dess har medellivslängden ökat med ungefär 2,5 år.

Längre arbetsliv leder också till högre inkomster till pensionssystemet och ett finansiellt starkare pensionssystem, vilket minskar risken för balansering och därmed risken för en sämre pensionsutveckling för dagens pensionärer. Det finns alltså en direkt koppling mellan antalet arbetade timmar i samhället och risken för att balanseringen aktiveras. En procents ökning av antalet arbetade timmar ger en förstärkning av pensionssystemets ställning med cirka 60 miljarder kronor. Fler arbetade timmar stärker också samhällsekonomi och bidrar därmed till att kunna upprätthålla välfärden även i ett åldrande Sverige. Ett längre arbetsliv är således inte bara nödvändigt för att upprätthålla pensionsnivåerna utan också positivt för dagens pensionärer och samhället i stort.

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

Normen om en pensionsålder vid 65 år är alltjämt påtaglig och nästan varannan nybeviljad pension tas ut vid 65 års ålder. Såväl tidigt som sent uttag har dock ökat under senare år och lett till en större spridning av pensionsuttag. Kvinnors uttag är starkare koncentrerat runt 65 år medan män i större utsträckning tar ut pension både tidigare och senare än 65 år.

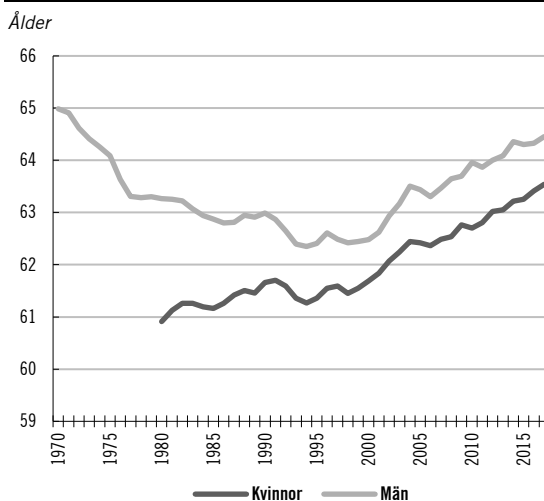
Uttag av pension är dock inte liktydigt med att man lämnar arbetslivet. Att fler tar ut pension före 65 år betyder alltså inte nödvändigtvis att fler lämnar arbetslivet tidigare. Det kan också förklaras med att fler tar ut pensionen samtidigt som de fortsätter att arbeta. Det finns en tydlig tendens att fler arbetar efter 65 års ålder, även om det inte alltid är på heltid.

### Både inträdesåldern och utträdesåldern har betydelse för pensionens storlek

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

När medellivslängden stiger är det naturligt att i första hand fokusera på förändringen i utträdesålder. Ett vanligt sätt är då att mäta den förväntade utträdesåldern, vilket anger den ålder då dagens 50-åringar förväntas lämna arbetsmarknaden, givet att de har samma arbetskraftsdeltagande som i dag. Måttet innehåller alltså ett antagande om framtiden på motsvarande sätt som gäller för förväntad medellivslängd. Utvecklingen av en på så sätt beräknad utträdesålder har varit positiv sedan mitten av 90-talet, men är fortfarande lägre för män än den var på 70-talet (se diagram 1.10). För kvinnor har utträdesåldern ökat sedan 1980, men här saknas tillförlitlig statistik för 70-talet. Kvinnors utträdesålder är omkring ett år lägre än mäns, en skillnad som varit i princip lika stor under de senaste 20 åren.

**Diagram 1.10 Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften 1970–2017**



Källa: Pensionsmyndigheten.

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

Med tanke på utträdesålderns betydelse för pensionens storlek och den negativa effekt den har på pensionsgapet mellan kvinnor och män finns den frågan med i det handlingsprogram för jämställda pensioner som Pensionsgruppen har ställt sig bakom. De analyser som hittills har gjorts ger ingen entydig förklaring till skillnaden. En slutsats är dock att skillnaden till stor del

förklaras av att kvinnor i större utsträckning lämnar arbetslivet före 50 år, t.ex. genom sjukersättning.

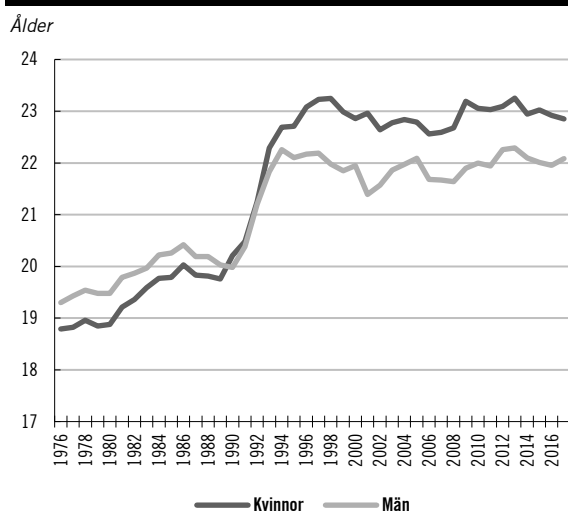
Pensionens storlek beror på hela arbetslivets längd och inträdesåldern har därför också stor betydelse. Om man definierar inträdesåldern som den ålder vid vilken det inträder ett arbetskraftsdeltagande om minst 20 timmars arbetstid per vecka, så steg inträdesåldern kraftigt under en 20-årsperiod (från mitten av 70-talet till mitten av 90-talet) främst till följd av en motsvarande kraftig tillströmning till högre utbildning. Under de efterföljande 20 åren har utvecklingen varit relativt stabil och utan någon tydlig trend åt något håll, vilket framgår av diagram 1.11. Ökningen av inträdesåldern under 90-talet var större för kvinnor än för män, en skillnad som därefter har bestått. Skillnaden är knappt ett år 2017. En förklaring till skillnaden är att kvinnor i genomsnitt har en längre utbildning.

Allt annat lika är ett tidigt inträde på arbetsmarknaden att föredra. Ett senare inträde som beror på en längre utbildning har dock som regel positiva effekter för såväl samhälle som individ och kompenseras många gånger också av en högre livsinkomst. Om kompensationsnivån i den allmänna pensionen ska upprätthållas, behöver dock ett senare inträde kompenseras av senare utträde då medellivslängden ökar.

Den sammantagna effekten av inträdesålder och utträdesålder, dvs. den summerade effekten av diagrammen 1.10 och 1.11 ger arbetslivets längd, se diagram 1.12. Arbetslivets längd är vanligen den viktigaste komponenten för pensionens storlek i ett livsinkomstbaserat system. Längden har ökat stadigt de senaste 20 åren, men är fortfarande kortare än vad arbetslivets längd var 1990. Till största delen beror det på den påtagligt högre inträdesåldern i arbetslivet vars effekt är starkare än den ökade utträdesåldern.

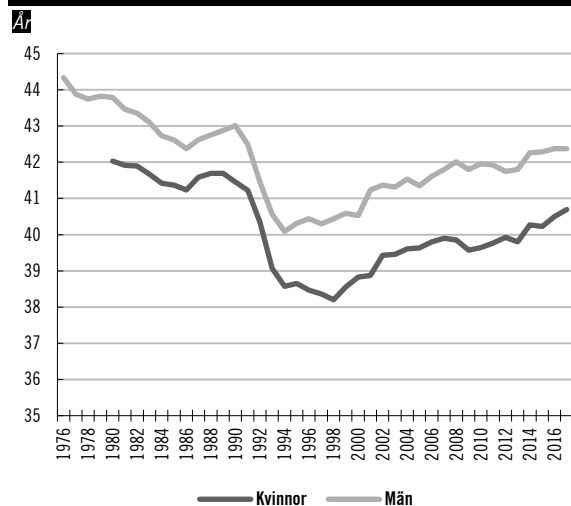
Sammantaget har det uppkommit en förskjutning i arbetslivet på så sätt att såväl inträdet som utträdet i genomsnitt har blivit senarelagt. Medellivslängden har stigit med flera år de senaste 25 åren samtidigt som ett genomsnittligt arbetsliv har blivit kortare. Den totala arbetstiden är ca två år kortare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

**Diagram 1.11 Genomsnittlig inträdesålder i arbetslivet för kvinnor och män 1976–2017**



Källa: Pensionsmyndigheten.

**Diagram 1.12 Arbetslivets längd för kvinnor och män 1976–2017**



Källa: Pensionsmyndigheten.

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

### **Skillnader mellan kvinnors och mäns pensioner beror på ett ojämlikt arbetsliv**

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

Det allmänna pensionssystemet är i sig könsneutralt, dvs. reglerna är likadana för kvinnor och män. Skillnaderna har därför sin orsak i faktorer och strukturer utanför pensionssystemet. Kvinnor har i genomsnitt lägre lön, arbetar mer deltid, tar ut en större del av föräldraförsäkringen, har ett lägre arbetskraftsdeltagande och ett kortare arbetsliv. Eftersom pensionens storlek i allt väsentligt grundar sig på arbete och på livsinkomsten fortplantar sig obalansen under förvärvslivet till pensionstiden. Det sker en positiv utveckling i fråga om skillnaderna mellan könen men, som också framgår av diagram 1.12, så är förändringstakten mycket långsam. Skillnaden mellan kvinnors och mäns löner och arbetskraftsdeltagande avspeglar sig långt senare under pensionstiden. Skillnaderna i utbetald pension kommer därför att bestå under mycket lång tid – även om könsmonstren i arbetslivet skulle förändras i morgon.

### **Vägen mot ett längre arbetsliv**

Eftersom arbetslivets längd i alltför liten utsträckning har anpassats till en ökad medellivslängd, vilket leder till allt lägre pensioner mätt som andel av slutlönen, har Pensionsgruppen under senare år haft stort fokus på åtgärder för ett längre arbetsliv. En av de centrala delarna i Pensionsgruppens överenskommelse från december 2017 handlade om just sådana åtgärder.

Det handlar inte bara om höjda åldersgränser utan också om åtgärder inom arbetsmiljö och inom utbildningssystemet som ger bättre möjligheter till ett hållbart arbetsliv. Det handlar heller inte bara om statliga åtgärder. Vägen mot ett ut hålligt och längre arbetsliv är något som berör de flesta och har betydelse för hela samhället. För en lyckad omställning behövs att många krafter drar åt samma håll. Av särskild betydelse är arbetsmarknadens parter och av det skälet har ett särskilt partsråd med koppling till Pensionsgruppen skapats. Syftet med partsrådet är att skapa förutsättningar för ömsesidig förståelse och en gynnsam utveckling.