

# Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet Berit Andnor

Genom beslut den 17 januari 2002 bemyndigade regeringen det dåvarande statsrådet Ingela Thalén att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda möjligheterna att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott i den inkomstgrundade ålderspensionens fördelningssystem samt föreslå en metod för att i lag reglera fördelningen av dessa.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 december 2002 docenten Inger Rydén Bergendahl.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 20 mars 2003 verkställande direktören Joakim Palme och avdelningschefen Ole Settergren samt som experter chefekonomen Stefan Ackerby, avdelningsdirektören Gudrun Ehnsson, chefen för ALM-analys Ossian Ekdahl, kapitalförvaltningschefen Sarah McPhee, departementssekreteraren Torkel Nyman (t.o.m. 15 juni 2004) och departementssekreteraren Magnus Sjöström (t.o.m. 31 maj 2004). Den 24 februari 2004 förordnades rättssakkunnige Björn Lindén som expert i utredningen. Den 16 juni 2004 förordnades avdelningsdirektören Boguslaw Mikula och kanslirådet Mikael Åsell som experter i utredningen.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. 1 januari 2003 avdelningsdirektören Annika Sundén och ekonomen Hans Olsson, samt fr.o.m. 1 juni 2004 departementssekreteraren Magnus Sjöström. Åsa Dahlqvist har biträtt utredningen som assistent.

Regeringen beslutade den 5 december 2002 (dir. 2003:168) och den 7 april 2004 (dir. 2004: 43) i tilläggsdirektiv om förlängd tid för uppdraget.

Utredningen har antagit namnet UTÖ-utredningen.

Härmed överlämnar utredningen betänkandet Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet (SOU 2004:105).

Utredningen har härmed slutfört sitt arbete.

Stockholm i oktober 2004

Inger Rydén Bergendahl

/Hans Olsson  
Magnus Sjöström  
Annika Sundén

# Innehåll

<b>Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet Berit Andnor .....</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
Utredningens uppdrag .....	9
Överväganden och förslag .....	10
Konsekvenser av utredningens förslag.....	12
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>15</b>
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension .....	15
2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn .....	18
<b>1 Uppdraget .....</b>	<b>19</b>
1.1 Pensionsreformen .....	19
1.2 Finansiell balans i fördelningssystemet .....	20
1.3 Direktiven.....	21
1.4 Utredningens arbete .....	23
1.5 Betänkandets disposition.....	24
<b>2 Inkomstpensionssystemet.....</b>	<b>25</b>
2.1 Det reformerade fördelningssystemet.....	25

2.2	Finansiell stabilitet i fördelningssystemet .....	29
2.3	Kontrollstation 2004 .....	33
<b>3</b>	<b>Utgångspunkter och tillvägagångssätt för utdelning .....</b>	<b>35</b>
3.1	En avvägning mellan utdelning och nyttan av en buffert .....	35
3.2	En automatiskt verkande regel .....	37
3.3	Balansstalet som indikator på utdelningsbart överskott .....	38
3.4	Utdelning genom förhöjd indexering .....	39
3.5	Teknik för överskottsutdelning .....	42
3.6	Fortsatta överväganden .....	44
<b>4</b>	<b>Sysselsättning och kapitalavkastning .....</b>	<b>47</b>
4.1	Utgångspunkter .....	47
4.2	Sysselsättningen .....	51
4.2.1	Antaganden om sysselsättningen i UTÖ- modellen .....	52
4.2.2	Analys och empirisk bakgrund .....	53
4.3	Avkastningen på statsobligationer .....	64
4.3.1	Antaganden om obligationsavkastningen i UTÖ- modellen .....	65
4.3.2	Analys och empirisk bakgrund .....	66
4.4	Avkastningen på börsaktier .....	77
4.4.1	Antaganden om aktieavkastningen i UTÖ- modellen .....	77
4.4.2	Analys och empirisk bakgrund .....	78
<b>5</b>	<b>UTÖ-modellen .....</b>	<b>91</b>
5.1	Krav på en simuleringsmodell .....	91
5.2	Modellegenskaper .....	92
5.3	Jämförelser mellan parallella förlopp .....	97
5.4	Scenarier för simuleringar .....	98

5.5	Simuleringar med UTÖ-modellen.....	100
<b>6</b>	<b>Balanstalsgräns för utdelning .....</b>	<b>105</b>
6.1	Risken för underskott.....	106
6.1.1	Försiktighetsprincipen .....	106
6.1.2	Balanstalets spridning och förlopp över tid utan överskottsutdelning.....	107
6.1.3	Balanstalets spridning med överskottsutdelning.....	110
6.1.4	Balanstalsförlopp med tre alternativa gränser för utdelning .....	113
6.1.5	Balanstalsgräns med beaktande av risken för underskott.....	118
6.2	Utbyte i form av högre pensionsutbetalningar.....	122
6.2.1	Effekt i form av högre utbetalning från systemet.....	123
6.2.2	Tre alternativa balanstalsgränser för överskotts- utdelning .....	124
6.2.3	Konsekvenser i tre scenarier .....	128
6.2.4	Balanstalsgräns med beaktande av förändrade pensionsutbetalningar .....	134
6.3	Olika utfall för årskullar.....	136
6.3.1	Effekter i termer av livspensionen för en årskull.....	137
6.3.2	Effekter på livspensionen för tre olika årskullar.....	138
6.4	Konsekvenser i tre scenarier.....	141
6.5	Sammanfattande överväganden.....	144
<b>7</b>	<b>Överväganden och förslag.....</b>	<b>147</b>
7.1	Förekomst av utdelningsbara överskott.....	147
7.2	Metod att dela ut överskott.....	148
7.3	Balanstalsgräns för utdelning av överskott.....	150
<b>8</b>	<b>Konsekvenser av utredningens förslag .....</b>	<b>153</b>
8.1	Konsekvenser inom fördelningssystemet.....	153
8.2	Budgetmässiga och samhällsekonomiska konsekvenser.....	154
	<b>Författningskommentar.....</b>	<b>157</b>

Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension .....	157
Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn .....	158
<b>Bilaga 1 Kommittédirektiv.....</b>	<b>159</b>
<b>Bilaga 2 Det allmänna pensionssystemet efter ålderspensionsreformen .....</b>	<b>165</b>

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att undersöka möjligheterna att i lag reglera överskottsutdelning i det allmänna inkomstpensions-systemet. I detta system finns redan bestämmelser för hur finansiella underskott skall undvikas genom automatisk balansering. Därmed säkerställs systemets finansiella stabilitet så att utbetalningarna av pensionerna över tid kan finansieras med den fasta avgiftssatsen. Fördelningssystemet kan i en framtid utvecklas så att betydande överskott uppstår som skulle möjliggöra utdelning till de försäkrade. Syftet med utredningen är att överväga förslag till bestämmelser som ger fördelningssystemet förmåga att hantera situationer med stora överskott med automatik.

En förutsättning för utredningens förslag är enligt direktiven att överskottsutdelning inte skall medföra mer än en försumbar riskhöjning för automatisk balansering. Även efter det att utdelning ägt rum skall systemet klara perioder av finansiella påfrestningar utan att automatisk balansering annat än undantagsvis blir nödvändig.

En central fråga för utredningen har varit att undersöka hur utdelningsbara överskott skall identifieras. Vidare har det ingått i uppdraget att utforma förslag för hur ett överskott skall komma de försäkrade till del. Utredningens förslag skall följa fastlagda principer för pensionsöverenskommelsen.

## Överväganden och förslag

*Balanstalet skall användas för att avgränsa ett utdelningsbart överskott*

För inkomstpensionen gäller att intjänade pensionsbehållningar varje år skall räknas om i takt med förändringen i inkomstindex. Vidare gäller att löpande inkomst- och tilläggspensioner skall följsamhetsindexeras med beaktande av förändringen i inkomstindex. För att undvika varaktiga underskott i fördelningssystemet finns bestämmelser om avsteg från denna omräkning. Varje år sammanställs en balansräkning över fördelningssystemets samlade tillgångar och skulder där balanstalet beräknas som kvoten mellan tillgångarna och pensionsskulden. Om balanstalets värde understiger 1,0000, uppvisar systemet ett finansiellt underskott och avsteg görs från omräkningen med inkomstindex enligt bestämmelserna för automatisk balansering. Genom den reducerade indexeringen återställs balansen mellan tillgångar och skulder.

Utredningen förordar att balanstalets nivå även skall avgöra när överskottsutdelning skall ske. Balanstalet är en indikator på fördelningssystemets finansiella status som avspeglar såväl tillgångssidan som skuldsidan och det är därför väl lämpat som kriterium för att fastställa förekomsten av ett utdelningsbart överskott. Genom att knyta bestämmelser för utdelning av överskott till balanstalet skapas en likformighet i regelsystemet vad gäller underskottsbalansering och överskottsutdelning.

*Utdelning skall ske då balanstalet överstiger 1,1000*

För att klara perioder av finansiell belastning utan att underskottsbalansering aktiveras, måste ett överskott finnas i systemet för att utgöra en säkerhetsmarginal. Det är därför viktigt att överskott kan ackumuleras i systemet. Bestämmelser om överskottsutdelning får inte i någon väsentlig grad försämra denna möjlighet. Valet av den balanstalsnivå som avgränsar ett utdelningsbart överskott – balansstalsgränsen för utdelning – avgör hur stor en sådan buffert kan bli. Ju lägre gränsen sätts, desto mindre buffert kommer systemet att kunna ackumulera.

Utredningen föreslår att balanstalsgränsen för utdelning skall vara 1,1000. Det innebär att om tillgångarna överstiger skulderna med minst 10 procent, skall utdelning ske. Utgångspunkt är den

försiktighetsprincip som framgår av utredningens direktiv. Utdelning av överskott i fördelningssystemet innebär alltid att risken för underskottsbalansering längre fram i tiden ökar något.

Utredningens förslag grundar sig på framskrivningar i en modell av fördelningssystemet. Ett stort antal 75-årsförlopp har simulerats för att undersöka effekterna av att utdelningsbestämmelser införs. Olika balanstalsgränser för utdelning har därmed jämförts.

Simuleringarna visar att bestämmelser om överskottsutdelning medför att pensionsutbetalningarna totalt sett kommer att bli högre i ett system med utdelning av överskott. Dock kan utbetalningarna enskilda år komma att bli lägre genom att utdelningar minskar fördelningssystemets tillgångar och på så sätt orsakar automatisk balansering i ett senare skede.

En lågt satt balanstalsgräns för utdelning, dvs. nära 1,0000, skulle i grunden förändra systemets indexering. Då skulle omräkningen av pensionsbehållningar och löpande pensioner styras av kortsiktiga fluktuationer i avgiftsinkomster och i buffertfondens avkastning i stället för att följa snittinkomstutvecklingen. Med beaktande av den ovannämnda försiktighetsprincipen anser utredningen att balanstalsgränsen för utdelning bör vara minst 1,1000 för att uppfylla villkoret att systemet fortsatt skall ha goda möjligheter att undvika underskottsbalansering efter det att en utdelning skett.

Kravet på en tillräcklig buffert i systemet står i viss konflikt med generationsintressen. Med en relativt hög balanstalsgräns kan individer i vissa årskullar komma att tjäna in pensionsrätt i tider då fördelningssystemet successivt blir mer välkonsoliderat utan att de som pensionärer hinner få ta del av en överskottsutdelning. En hög balanstalsgräns medför dessutom att systemet över tid inte betalar ut lika mycket pension som det skulle göra om balanstalsgränsen satts på en lägre nivå. Med hänsyn tagen till dessa komplikationer anser utredningen att balanstalsgränsen för utdelning inte heller bör vara högre än den nivå där det prioriterade kravet på säkerhetsmarginal infrias. Därför har utredningen stannat för att den balanstalsnivå som avgränsar utdelning bör vara 1,1000.



*Överskott skall delas ut genom förhöjd omräkning av pensionsrätter och löpande pensioner*

Utredningen föreslår att överskottsutdelning genomförs som en ökning av inkomstpensionsbehållningarna för dem som ännu ej tagit ut pension och som en ökning av den löpande pensionen för dem som uppstår pension. Utdelning bör ske genom att förräntningen av pensionsbehållningarna och följsamhetsindexeringen av inkomst- och tilläggs pensionerna höjs utöver vad som följer av förändringen i inkomstindex. En förhöjning via indexeringen är en administrativt effektiv metod att tillföra de försäkrade värdet av de utdelade överskotten i form av höjd pension.

Omräkningen av inkomstpensionsbehållningarna skall för år med överskottsutdelning göras genom att kvoten av det för året fastställda inkomstindexet och det föregående årets inkomstindex multipliceras med en kvot där täljaren är det för året fastställda balanstalet och nämnaren är balanstalsgränsen 1,1000.

Följsamhetsindexeringen skall för år med överskottsutdelning ske genom att ett tillägg görs i indexeringen. Kvoten av det för året fastställda inkomstindexet och det föregående årets inkomstindex skall divideras med talet 1,016. Därefter skall resultatet av denna beräkning multipliceras med en kvot där täljaren är det för året fastställda balanstalet och nämnaren är 1,1000.

Metoden för överskottsutdelning får till följd att balanstalet efter utdelningen sjunker till 1,1000, allt annat lika. Således är det endast det utdelningsbara överskottet som fördelas på de försäkrade.

### **Konsekvenser av utredningens förslag**

Utgångspunkten för utredningens förslag är att den ökade risken för underskott till följd av en överskottsutdelning skall vara försumbar. Med hänsyn till detta har utredningen föreslagit en regel för automatisk utdelning där överskott avgränsas av en balanstalsnivå på 1,1000. Med denna regel bedömer utredningen att risken för ytterligare underskottsbalanseringar i systemet är ytterst begränsad.

Utredningens förslag innebär vidare att fördelningssystemets utgifter i form av inkomstpension och tilläggs pension kommer att höjas från och med det att ett utdelningsbart överskott uppstår. Mot bakgrund av att systemets för närvarande uppvisar ett obetyd-

ligt överskott, kommer en överskottsutdelning troligen att ligga långt fram i tiden.

Överskottsutdelning kommer på lång sikt att medföra att belastningen på statsbudgeten i form av garantipension minskar något. Samtidigt följer av överskottsutdelning att den offentliga sektorns finansiella sparande minskar. Även de takbegränsade utgifterna påverkas. Eftersom det troligen kommer att dröja innan ett utdelningsbart överskott har bildats, medför emellertid utredningens förslag inte några omedelbara konsekvenser i dessa avseenden.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

*dels* att 5 kap. 6 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 1 kap. 5 d §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 5 d §

*Utdelningsbart överskott föreligger om balanstalet för ett år överstiger 1,1000. Utdelning av överskott skall lämnas genom en omräkning baserad på inkomstindex av pensioner och pensionsbehållningar enligt beräkningar som följer av denna lag.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***5 kap.<sup>1</sup>****6 §**

Om inkomstindex förändras mellan det år omräkningen enligt 4 § avser eller, om sådan omräkning inte skall göras, fastställelseåret och året därefter, skall pensionsbehållningen räknas om med hänsyn till denna förändring. För år då balansindex fastställs skall beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet. Den angivna beräkningen skall göras sedan pensionsrätt för närmast föregående år har fastställts och sedan omräkning har gjorts enligt 4 §.

Om inkomstindex förändras mellan det år omräkningen enligt 4 § avser eller, om sådan omräkning inte skall göras, fastställelseåret och året därefter, skall pensionsbehållningen räknas om med hänsyn till denna förändring. För år då balansindex fastställs skall beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet. *Om balanstalet för året efter det år omräkningen avser överstiger 1,1000 skall beräkningen enligt första meningen eller, om sådan beräkning inte skall göras, pensionsbehållningen multipliceras med kvoten mellan det för året fastställda balanstalet och talet 1,1000.* Den angivna beräkningen skall göras sedan pensionsrätt för närmast föregående år har fastställts och sedan omräkning har gjorts enligt 4 §.

Om inkomstpension har tagits ut under det i första stycket först nämnda året eller om uttaget det året har förändrats, skall den del av pensionsbehållningen som inte utgörs av ökning på grund av omräkning enligt 4 § för det året eller härrör från fastställd pensionsrätt för närmast föregående år, räknas om med beaktande av

1. att den pensionsbehållning som är att hänföra till pensionsrätt som har tillgodoräknats den pensionsberättigade för åren till och med det andra året före det år omräkningen enligt 4 § avser

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2001:222.

respektive det fastställelseår som avses i första stycket och som har omräknats på det sätt som anges i denna paragraf och i 4, 7 och 9 §§ för åren till och med det närmast föregående året har uppgått till skilda belopp under året, och

2. den omräkning som skall göras enligt 14 §.

#### 14 §<sup>2</sup>

Den inkomstpension som en pensionsberättigad uppbär vid ett årsskifte skall räknas om (följsamhetsindexeras) genom att multipliceras med kvoten mellan inkomstindexet efter årsskiftet och inkomstindexet före årsskiftet sedan denna kvot har dividerats med talet 1,016. För år då balansindex fastställs skall beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet.

Den inkomstpension som en pensionsberättigad uppbär vid ett årsskifte skall räknas om (följsamhetsindexeras) genom att multipliceras med kvoten mellan inkomstindexet efter årsskiftet och inkomstindexet före årsskiftet sedan denna kvot har dividerats med talet 1,016. För år då balansindex fastställs skall beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet. *Om balanstalet för året efter årsskiftet överstiger 1,1000 skall följsamhetsindexeringen multipliceras med kvoten mellan det för året fastställda balanstalet och talet 1,1000.*

---

Denna lag träder ikraft den 1 januari 2006.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2001:222.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 10 § lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 10 §<sup>3</sup>

Inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension skall vid ingången av varje kalenderår räknas om i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. 14 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. Om dödsfallet inträffar ett år och efterlevandepensionen eller änkepensionen skall utges först från ett senare år, skall pensionen beräknas som om den hade utgetts redan dödsfallsåret.

Inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension skall vid ingången av varje kalenderår räknas om i enlighet med *vad som anges i första och andra mening* lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. Om dödsfallet inträffar ett år och efterlevandepensionen eller änkepensionen skall utges först från ett senare år, skall pensionen beräknas som om den hade utgetts redan dödsfallsåret.

---

Denna lag träder ikraft den 1 januari 2006.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2002:214.

# 1 Uppdraget

## 1.1 Pensionsreformen

Efter ett omfattande beredningsarbete trädde nya regler för det allmänna ålderspensionssystemet i kraft den 1 januari 1999. Ett viktigt syfte med pensionsreformen var att skapa ett system för inkomstgrundad allmän pension med en starkare koppling mellan inbetalade avgifter och slutlig pension – hela livets inkomster skall ligga till grund för pensionen. En annan ambition var att göra pensionssystemet följsamt i förhållande till den demografiska och ekonomiska utvecklingen. Den inkomstgrundade ålderspensionen har avskiljts från statsbudgeten och skall finansieras med en fast avgiftssats. AP-fonderna har fr.o.m. 1999 endast betalningsansvar för inkomstgrundad ålderspension och systemet har försetts med regler som gör det finansiellt stabilt.

Efter reformen har den inkomstgrundade ålderspensionen delats upp i två delar, dels ett fördelningssystem som skall svara för s.k. inkomstpension, dels ett premiepensionssystem där en andel av individens pensionsavgift fonderas individuellt.

Ett betydelsefullt inslag i inkomstpensionssystemet är att intjänade pensionsrätter och utgående pensioner skall räknas om med hänsyn till utvecklingen av genomsnittinkomsten bland de förvärvsaktiva, något som skapar ett direkt samband i inkomstutveckling mellan förvärvsaktiva och pensionärer. Detta innebär att olika generationers intresse av en god ekonomisk tillväxt har flätats samman.

## 1.2 Finansiell balans i fördelningssystemet

En strävan bakom utformningen av inkomstpensionssystemet är att det skall vara finansiellt självreglerande. Utgifterna skall på lång sikt kunna finansieras med den fasta avgiftssatsen. Systemets åtagande att ålderspensionen skall utvecklas i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen gäller därför med ett förbehåll – systemets varaktiga förmåga att finansiera åtagandet får inte äventyras.

I fördelningssystemet finns som en buffert de fonderade tillgångarna i AP-fonderna. I situationer där systemets förmåga att långsiktigt finansiera utgifterna ter sig osäker, gäller bestämmelserna om s.k. automatisk balansering. Om de beräknade skulderna överstiger tillgångarna, ändras omräkningen av pensionsbehållningar och pensioner för att balansen mellan skulder och tillgångar skall återställas enligt regler som är på förhand bestämda.

I perioder med underskott i fördelningssystemets balansräkning görs därmed negativa avsteg från snittinkomstindexeringen. Systemets finansiella ställning kan också komma att utvecklas i positiv riktning. Om tillgångarna under lång tid utvecklas i en högre takt än skulderna, kan betydande överskott uppstå där man skulle kunna tala om en överkonsolidering. Det finns dock inte något tak för hur stort överskott som får ackumuleras i fördelningssystemet och det är inte reglerat hur en sådan utveckling skall påverka de försäkrades pensioner.

Frågan om framtida överskott i buffertfonden kommenterades av socialförsäkrings- och finansutskotten i samband med riksdagens behandling av prop. 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade pensionssystemet.<sup>1</sup> Enligt en överenskommelse mellan de fem partier som står bakom pensionsreformen skall varaktiga överskott efter den 1 januari 2005 tillfalla de försäkrade. I sitt betänkande uttalade finansutskottet att regeringen borde redovisa hur de försäkrade skall tillgodogöras eventuella framtida överskott i ålderspensionssystemet, om möjligt i den då aviserade propositionen med förslag till automatisk balansering.

I prop. 2000/01:70 Automatisk balansering av ålderspensionssystemet återkom regeringen med ett principiellt förslag. I propositionen föreslogs att om den ekonomiska ställningen i fördelningssystemet blir så stark att det är omotiverat att behålla ytterligare överskott i systemet, skall ett sådant överskott fördelas på de

---

<sup>1</sup> Bet. 1999/2000:FiU19 samt 1999/2000:SfU4y.



försäkrade. Samtidigt aviserade regeringen en utredning av möjligheterna att i lag reglera sådana överskott. Den 17 januari 2002 beslöt regeringen om direktiv till en särskild utredare med uppdrag att utreda möjligheterna att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott i fördelningssystemet och metoder för att i lag reglera fördelningen av dessa.

### 1.3 Direktiven

Utredningens uppdrag är att undersöka möjligheterna att i lag reglera utdelningsbara överskott i den inkomstgrundade ålderspensionens fördelningssystem. Den fråga som skall besvaras är om det är möjligt att utforma en ordning som ger fördelningssystemet förmåga att rättvist fördela även överskott till de försäkrade och om detta bör ske med automatik.

Förslagen skall följa de fastlagda principer som gäller för pensionsöverenskommelsen. Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1.

#### *Uppkomst av överskott*

Direktiven konstaterar att det finns ekonomiska och demografiska förlopp där fördelningssystemets ekonomiska styrka växer systematiskt. Om den förvärvsarbetande befolkningen ökar så att lönesumman och därmed systemets avgiftsinkomster växer snabbare än den genomsnittliga inkomsten, kommer systemets tillgångar växa mer än pensionskulden. Detta beror på att pensionsbehållningar och pensioner omräknas med inkomstindex som bestäms av förändringar i genomsnittsinkomsten, inte av de samlade avgiftsinkomsterna. Därmed uppstår överskott i systemet och balanstalet stiger då. Ett överskott kan också bildas om avkastningen på systemets buffertfond väsentligt överstiger tillväxten av avgiftsunderlaget och genomsnittsinkomsten. Vidare kan varaktiga överskott uppkomma om förvärvsmönstren förändras så att systemets s.k. omsättningstid ökar.

*Utdelningsbara överskott*

Av direktiven framgår att en växande ekonomisk styrka i första hand skall behållas inom systemet för att utgöra en buffert mot framtida underskott som föranleder en lägre indexering av pensionsbehållningar och pensioner än den som följer av inkomstindexeringen. Direktiven tydliggör således överskottens primära roll i systemet.

Samtidigt kan de överskottsskapande ekonomiska faktorerna göra systemet så robust att risken för att balanseringen skall aktiveras inom en överskådlig framtid kan anses vara försumbar. Direktiven anvisar en försiktighetsprincip – en del av ett överskott är utdelningsbart om det kan delas ut utan att fördelningssystemets förmåga att upprätthålla inkomstindexeringen äventyras.

*Fördelning av överskott bland de försäkrade*

I det reformerade fördelningssystemet med dess fasta avgift bärs alla underskottsrisker inom försäkringskollektivet. Därmed är det enligt direktiven naturligt att också eventuella överskott fördelas inom samma kollektiv. Detta innebär att ett utdelningsbart överskott inte skall kunna användas på andra sätt, exempelvis till att sänka avgiftsnivån.

Utredningens uppdrag är således att utforma en metod för att fördela utdelningsbara överskott på de försäkrade på ett rättvist sätt. Om en ordning för utdelning av överskott införs i fördelningssystemet, skulle förlopp med ökande överskott få en dubbel funktion, dels att vidmakthålla säkerhetsmarginalen i systemet, dels att de försäkrades pensioner skulle kunna förbättras genom utdelning.

*Tillvägagångssätt*

Nuvarande regelverk för automatisk balansering bygger så långt möjligt på principen att endast objektiva och verifierbara transaktioner skall ligga till grund för beräkningen av systemets tillgångar och skulder. Regler för en överskottsutdelning kan enligt direktiven utformas enligt samma principer som den gällande underskottsbalanseringen, dvs. att beräkningsregler som förutsätter antaganden om framtiden inte används. En bestämmelse om utdel-

ning skulle kunna knytas till en viss nivå på balanstalet, så att det överskott som finns ovanför denna nivå vore att betrakta som utdelningsbart.

Direktiven konstaterar att en fast nivå för det balanstal som aktiverar utdelning skulle, tillsammans med den undre gränsen 1,00, skapa en fast korridor där inga avsteg från den ordinarie indexeringen med inkomstindex skulle ske. Det kan dock finnas andra lösningar som innebär att den nivå som aktiverar överskott är föränderlig, t.ex. med beaktande av storleksförhållandet mellan avgiftstillgångens och buffertfondens värde.

Regler för överskottsutdelning skulle innebära ett mer likformigt regelverk med gränser både för underskott och överskott som får ackumuleras i fördelningssystemet. I dagsläget finns det endast bestämmelser om underskott. Det innebär att det inte finns någon restriktion på hur hög grad av konsolidering systemet kan uppnå.

## 1.4 Utredningens arbete

Utredningen har haft 13 sammanträden med förordnade sakkunniga och experter.

Utredningsarbetet inleddes med en analys av hur överskottsutdelning i inkomstpensionssystemet skiljer sig från den gällande ordningen för automatisk balansering vid underskott och vilken typ av beräkningar som är nödvändiga för att analysera de frågeställningar som aktualiseras av uppdraget. Inledningsvis övervägdes om Riksförsäkringsverkets modell för pensionssystemet skulle användas för beräkningsarbetet. För att analysera effekterna av att bestämmelser om överskottsutdelning införs i systemet krävs emellertid modeller som kan avbilda fluktuationer i viktiga bestämningsfaktorer för pensionssystemets finansiella utveckling, något som inte sker i Riksförsäkringsverkets modell. Utredningen beslöt därför att utveckla en egen modell för framskrivningar av systemet över tid.

Modellutvecklingen genomfördes i två steg. I ett första steg skapades en enkel principmodell vars syfte var att fördjupa förståelsen av dynamiken i pensionssystemet och hur utdelning vid olika grad av finansiellt överskott påverkar systemets finansiella stabilitet. Ett viktigt inslag var att estimerade empiriska modellsamband för sysselsättning och avkastning på medlen i systemets buffertfond. Sådana samband behövs för att avbilda fluktuationer i dessa

bestämningsfaktorer för balanstalets utveckling. Principmodellen användes för en första analys av olika regler för överskottsutdelning.

Principmodellen var i flera avseenden en mycket stiliserad beskrivning av verkligheten. Det andra steget i modellarbetet var att utveckla principmodellen till en fullskalig modell med förmåga att realistiskt avbilda framtida demografisk utveckling enligt aktuella befolkningsprognoser. Sakkunnig och experter från Riksförsäkringsverket har medverkat aktivt i modellarbetet, såväl vad gäller att i samarbete med sekretariatet utveckla modellerna som att genomföra omfattande simuleringar.

Under arbetet med modellen besökte utredningens sekretariat Första och Fjärde AP-fonderna för att ta del av deras beräkningsmodeller. Utredningen har även träffat företrädare för Utredningen om ett moderniserat solvenssystem för försäkringsbolag (Fi 2001:11) och för Finansinspektionen med syfte att utbyta synpunkter på hur överskott kan hanteras inom olika slags försäkring.

Arbetet i utredningen har bedrivits i nära samarbete med utredningens sakkunniga och experter.

## 1.5 Betänkandets disposition

Betänkandet består av åtta kapitel. I kapitel 2 ges en inledande beskrivning av det reformerade fördelningssystemet. Kapitel 3 behandlar utredningens utgångspunkter och det tillvägagångssätt som utredningen förespråkar för utdelning av överskott. Kapitel 4 redogör för variationer i två viktiga faktorer som påverkar dynamiken i fördelningssystemet, nämligen sysselsättningen och kapitalavkastningen. De beräkningsantaganden som utredningen kommer fram till i kapitel 4 används i en stokastisk simuleringsmodell, UTÖ-modellen, som utredningen har tagit fram. Modellen beskrivs i kapitel 5. I kapitel 6 analyseras med hjälp av simuleringsmodellen hur ett utdelningsbart överskott skulle kunna avgränsas och hur detta påverkar systemet och de försäkrade individerna. Utredningens överväganden och förslag presenteras i kapitel 7. Kapitel 8 redogör för de konsekvenser utredningen bedömer att förslagen medför.

## 2 Inkomstpensionssystemet

I detta kapitel presenteras inkomstpensionssystemet. Syftet är att redovisa hur pensionsreformen på ett antal viktiga punkter förändrat den allmänna ålderspensionens fördelningssystem och hur den automatiska balanseringen garanterar systemets finansiella stabilitet.

En beskrivning av såväl inkomstpensionen som övriga delar i det reformerade ålderspensionssystemet ges i bilaga 2.

### 2.1 Det reformerade fördelningssystemet

Fördelningssystem kan sägas vara ett kontrakt mellan generationer – det är dagens förvärsaktiva som betalar dagens pensioner. I och med pensionsreformen har generationskontraktet i den svenska ålderspensioneringen skrivits om för att systemet skall bli mer rättvist och samtidigt mer ekonomiskt robust.

#### *Livsinkomstprincip och flexibel pensionsålder*

En väsentlig skillnad i förhållande till ATP-systemet är livsinkomstprincipen, nämligen att samtliga förvärsinkomster under livet skall spela roll för den inkomstrelaterade pensionen. Inom fördelningssystemet registreras varje år hur mycket pensionsrätt som intjänats. Den sammantagna pensionsbehållning som skapats under de förvärsaktiva åren läggs sedan till grund för beräkningen av inkomstpensionen när den tas ut.

Alla försäkrade har ett eget pensionskonto i fördelningssystemet. För varje inbetald avgift erhålls en motsvarande pensionsrätt. I flera avseenden liknar pensionskontot ett vanligt bankkonto, men då inkomstpensionen är ett fördelningssystem finns det inga faktiska medel på individens konto utan endast en rätt till

framtida pension, pensionsbehållningen. Denna behållning har också en ränta. Förräntningen av pensionsbehållningen avspeglar den samhällsekonomiska utvecklingen, eftersom den sker på grundval av inkomstindex som i sin tur bestäms av tillväxten i genomsnittsinkomsten. Pensionsbehållningarna för försäkrade som avlider innan de tar ut pension, fördelas ut i form av s.k. arvsvinster till övriga försäkrade inom samma årskull. Varje år görs också avdrag från kontot för systemets administrationskostnader.

Den samlade pensionsbehållningen används vid pensioneringen till att bestämma hur hög inkomstpensionen skall bli. Pensionsåldern i det inkomstgrundade pensionssystemet är rörlig och en försäkrad kan börja ta ut pension fr.o.m. 61 års ålder. Pensionen kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån. Det finns ingen övre åldersgräns för när inkomstpensionen kan tas ut. Det finns inte heller någon övre åldersgräns för att intjäna ytterligare pensionsrätt.

#### *Hänsyn till medellivslängden*

När inkomstpension skall börja betalas ut, beräknas det årliga pensionsbeloppet genom att den samlade pensionsbehållningen divideras med ett s.k. delningstal. Delningstalet återspeglar i huvudsak den förväntade återstående livslängden vid pensioneringstillfället. Den återstående livslängden beräknas för varje årskull utifrån observerad mortalitet för de senaste fem åren och är densamma för män och kvinnor. I princip kan användningen av delningstal beskrivas som att den förväntade sammanlagda utbetalningen för en person under pensionstiden kommer att motsvara det värde som fanns på kontot då pensionen började lyftas. Den årliga pensionen blir därför högre ju längre man väntar med att ta ut den – dels genom att delningstalet blir lägre, dels genom att kontobehållningen hinner bli större.

När medellivslängden ökar, höjs delningstalet. Därmed har inkomstpensionssystemet försetts med en följsamhet till utvecklingen av medellivslängden. I takt med att årskullarna förväntas leva allt längre, blir pensionsnivån vid oförändrad ålder för uttag successivt lägre. Vid pensionsuttag före 65 års ålder beräknas pensionen med ett preliminärt delningstal. En årskulls definitiva delningstal fastställs vid 65 års ålder.

*Från förmånsbestämt till avgiftsbestämt*

Många pensionssystem har konstruerats med en på visst sätt definierad förmån, t.ex. att pensionen skall motsvara en viss andel av individens genomsnittsinkomst under förvärvstiden eller en andel av inkomsten närmast före pensioneringen. Sådana system brukar kallas *förmånsbestämda*. ATP-systemet var förmånsbestämt på så sätt att ålderspensionen i princip definierades som 60 procent av genomsnittlig lön under de 15 åren med de högsta årsinkomsterna.<sup>1</sup> Den avgift som finansierar pensionerna i ett förmånsbestämt fördelningsystem sätts på den nivå som krävs för att de förutbestämda förmånerna skall kunna finansieras. Om antalet pensionärer ökar t.ex. till följd av en allt längre livslängd, kan det bli nödvändigt att höja avgiften i ett sådant system. Då får de förvärvsaktiva avstå mer av sina inkomster för att pensionsåtagandet skall kunna uppfyllas.

Efter reformen har ålderspensionssystemet i stället blivit *avgiftsbestämt*. Avgiftssatsen till systemet är fast. Den förmån som så småningom betalas ut bestäms dels av hur stora avgiftsbelopp som betalats in under den förvärvsaktiva tiden, dels av den årliga avkastningen på det pensionskapital som har intjänats. Syftet med konstruktionen är att skapa en tydlig koppling mellan avgifter och förmåner.

Pensionsavgiften är satt till 18,5 procent av avgiftsunderlaget. Merparten av dessa avgifter, 16 procentenheter, går till fördelningsystemet och grundar rätt till inkomstpension. Resterande 2,5 procentenheter betalas in till premiepensionssystemet.

*Snittinkomstindexering i stället för inflationssäkring*

Ekonomisk tillväxt och produktivitetsutveckling innebär att den reala standarden för de förvärvsaktiva förändras över tiden. Metoden för indexering i ett pensionssystem, dvs. hur intjänade pensionsrättigheter omvärderas över tid och hur utgående pensioner omräknas, är avgörande för hur ekonomiskt följsamt systemet är.

I ATP-systemet indexerades både intjänade pensionsrätter och utbetalda pensioner med förändringen i den allmänna prisnivån. Vid god ekonomisk tillväxt, när de förvärvsaktivas inkomster ökade realt, föll det relativa värdet av pensionerna i förhållande till de för-

---

<sup>1</sup> Ett bivillkor var minst 30 intjänandeår för att få full pension.

värvsaktivs inkomster. Förhållandet blev omvänt i dåliga tider. En följd blev att pensionsutbetalningarna som andel av lönesumman ökade i dåliga tider, något som blev särskilt uppenbart under lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Ett av de viktigaste målen för reformen var därför att skapa ett pensionssystem som är följsamt i förhållande till den ekonomiska utvecklingen och där pensionerna följer genomsnittsinkomstens utveckling. Därmed skall konflikter mellan pensionärer och förvärsaktiva till följd av olikheter i inkomstutveckling inte behöva uppkomma.

Inom inkomstpensionssystemet sker indexeringen som nämnts genom att individens pensionsbehållning förräntas med inkomstindex. Detta index mäter den årliga förändringen av genomsnittsinkomsten i åldrarna 16–64. Den valda metoden för standardkoppling med inkomstindex som ränta på pensionsbehållningen medför att pensionsintjänandet blir neutralt med avseende på när pensionsrätt intjänats under livet.

I ATP-systemet räknades den årliga pensionen om med hänsyn till inflationen. Med detta uppnåddes en värdesäkring – pensionsnivåns reala köpkraft bevarades över pensionstiden. I inkomstpensionssystemet har man i stället kopplat omräkningen till genomsnittsinkomstutvecklingen för de förvärsaktiva genom den s.k. följsamhetsindexeringen. Den utgående pensionen omräknas efter inkomstindexets utveckling med beaktande av normen om 1,6 procent.<sup>2</sup> Den reala pensionsnivån kan därigenom bli både högre och lägre under pensionstiden.

I ett viktigt avseende kommer inte följsamhetsindexeringen att få fullt genomslag på den sammanlagda ålderspensionen. Det kompletterande grundskyddet i form av s.k. garantipension är bestämt av prisbasbeloppet och omräknas varje år i förhållande till inflationen. Det innebär att den reala inkomstnivå som tryggas av garantipensionen är fast över tiden. För låginkomstpensionärer som uppbär både garantipension och inkomstpension kommer effekterna av följsamhetsindexeringen att dämpas. En real reduktion av inkomstpensionsdelen till följd av en svag utveckling av inkomstindex, kommer att kompenseras med en ökning av den prisindexerade utfyllnad som garantipensionssystemet ger.

---

<sup>2</sup> I delningstalets beräkning inkluderas även ett tillgodoräknande i form av en ränta om 1,6 procent per år. Genom denna ränta blir den initiala pensionen högre än om delningstalet inte skulle innehållit en norm om 1,6 procent. Effekten blir att man får ett "förskott" på sin pension. Detta förskott tas sedan tillbaka med 1,6 procent per år under tiden som pensionär genom följsamhetsindexeringen.



*Kontraktet mellan generationerna*

Ett viktigt mål för pensionsreformen är att skapa ett system som åstadkommer rimlig grad av rättvisa mellan individer och mellan generationer. Begreppet rättvisa har många definitioner och dimensioner. I ett system för grundtrygghet skulle rättvisan vara att alla får en lika hög pension, oavsett inkomster under den förvärsaktiva tiden. En sådan ansats är inte lämplig för ett pensionssystem som skall försäkra individerna för inkomstbortfall.

Den rättvisa som eftersträvas i inkomstpensionssystemet är att alla individer och generationer, så långt systemets finansiella ställning tillåter det, skall få en inkomstpension baserad på livsinkomsten uppräknad med snittinkomstutvecklingen. Nivån på indexeringen kommer naturligtvis att växla mellan olika generationer, men systemets uttalade ambition är att avvikelser från snittinkomstindexeringen inte skall behöva göras.

Denna konstruktion skapar förutsättningar för att den genomsnittliga pensionsnivån i förhållande till snittinkomsten i samhället skall kunna vara relativt stabil över tiden. På så vis genereras en rättvisa mellan generationerna.<sup>3</sup>

Inom en generation kommer den slutliga inkomstpensionen att vara bestämd av hur mycket avgifter som betalats in under den förvärsaktiva tiden. Eftersom avgiftssatsen är konstant, undviks vidare risken att förhållandevis små årskullar belastas med höga avgifter för att finansiera de löpande pensionsutbetalningarna.

## 2.2 Finansiell stabilitet i fördelningssystemet

Utformningen med en inkomstpension som utvecklas i takt med snittinkomstutvecklingen gäller med ett förbehåll – systemets varaktiga förmåga att finansiera sitt åtagandet får inte äventyras. En strävan bakom reformen är att inkomstpensionssystemet skall vara finansiellt självreglerande och att utgifterna på lång sikt skall kunna finansieras med den fasta avgiftssatsen tillsammans med buffertfonden.

Den direkta länken mellan inbetald avgift och erhållen förmån, beaktandet av medellivslängden i samband med pensionsuttag,

---

<sup>3</sup> För att det reformerade systemets snittpensioner skall utvecklas i takt med snittinkomsten krävs också att förhållandet mellan årskullarnas genomsnittliga förvärvstid och pensionstid är fast. Om medellivslängden ökar, måste pensionsåldern också öka om inte pensionsnivån skall sjunka.

snittinkomstindexeringen av pensionsbehållningar och följsamhetsindexeringen av utgående pensioner ger systemet en hög förmåga till självreglering vid ekonomiska och demografiska förändringar. Dessa egenskaper är emellertid inte tillräckliga för att garantera en finansiell hållbarhet. De sociala målen för systemet kan under vissa omständigheter komma i konflikt med kravet på att systemet skall vara finansiellt stabilt.

Snittinkomstindexeringen åstadkommer en god följsamhet i förhållande till avgiftsunderlagets utveckling, men kopplingen är inte absolut. Om pensionssystemets avgiftsunderlag inte utvecklas i samma takt som snittinkomsten, ökar systemets pensionsåtagande i en högre takt än systemets intäkter. Om detta förhållande består en längre tid, kan resultatet bli att avgifterna inte räcker till för att finansiera pensionerna. En annan omständighet som bidrar till en viss risk för finansiell obalans är att delningstalen läses fr.o.m. det år en årskull uppnår 65 års ålder.<sup>4</sup>

I situationer där systemets förmåga att långsiktigt finansiera utgifterna ter sig osäker, gäller bestämmelserna om s.k. automatisk balansering. Om systemets beräknade skulder överstiger dess tillgångar, justeras omräkningen av pensionsbehållningar och pensioner för att balansen mellan skulder och tillgångar skall återställas enligt regler som är på förhand bestämda.

#### *Fördelningssystemets balansräkning*

Varje år sammanställs en balansräkning för fördelningssystemet där tillgångar och skulder beräknas. Ställs de sammanlagda tillgångarna i form av avgiftstillgången och buffertfonden i relation till pensionskulden erhålls en kvot, *balanstalet*.

På fördelningssystemets tillgångssida är det systemets fordran på framtida avgiftsinkomster som utgör den största tillgången. Värdet av de framtida avgiftsinkomsterna, den s.k. *avgiftstillgången*, beräknas genom att ett utjämnat värde av de senaste årens avgiftsinkomster multipliceras med systemets beräknade *omsättningstid*.<sup>5</sup> Omsättningstiden avspeglar den tid som förflyter från det att en inbetald avgift bokförts i systemet tills att den betalas ut i pension.

<sup>4</sup> Även utfasningen av ATP-systemet i form av tilläggs pensionen bidrar i viss mån till risk för finansiell obalans.

<sup>5</sup> Värderingens principer är desamma som när nuvärdet av en evig inkomstström beräknas, dvs. den årliga inkomsten divideras med diskonteringsräntan. Diskonteringsräntan är det inverterade värdet av omsättningstiden.

Ju längre omsättningstiden är, desto större pensionskulda kan avgifterna finansiera. Avgiftstillgången utgör alltså en värdering i termer av hur stor pensionskulda det framtida avgiftsflödet kan finansiera.

Vid sidan av avgiftstillgången finns på tillgångssidan *buffertfonden* i form av tillgångarna i Första–Fjärde samt Sjätte AP-fonderna. Buffertfondens roll i pensionssystemet är att hantera de årliga skillnaderna mellan inkomster och utgifter. De år när avgiftsinkomsterna är högre än pensionsutbetalningarna, växer buffertfondens tillgångar för att kunna finansiera pensionsutbetalningarna under perioder då inkomsterna understiger pensionsutbetalningarna.

*Pensionskulden* består av två delar – skulden till dem som inte börjat uppbära pension och skulden till dem som uppbär pension. Skulden till de förvärvsaktiva beräknas som summan av alla försäkrades pensionsbehållningar. För dem som börjat ta ut sin pension beräknas pensionskulden årskullsvis som pensionsutbetalningen i december beräkningsåret multiplicerat med förväntat antal återstående pensionsutbetalningar.<sup>6</sup>

#### *Automatisk balansering vid underskott*

Principen för den automatiska balanseringen är att systemets åtagande, pensionskulden, inte mer än tillfälligt skall kunna överstiga systemets tillgångar. Relationen mellan tillgångar och skulder uttrycks i balanstalet som fastställs årligen. Beräkningen av tillgångar och skulder följer metoder som föreskrivits i lag och förordning.

Skulle skulden ett år överstiga tillgångarna, blir balanstalet lägre än 1,00. Då reduceras systemets förräntning av skulden i sådan omfattning att balansen mellan skulder och tillgångar återställs. Ett avsteg från snittinkomstindexeringen sker genom att inkomstindex ersätts av ett s.k. *balansindex*. Då blir förräntningen av inkomstpensionsrätterna och omräkningen av utgående pensioner lägre,

---

<sup>6</sup> Under reformens övergångsperiod finns också en skuld till de personer i förvärvsaktiva åldrar som omfattas av ATP, dvs. personer födda 1953 och tidigare. I pensionskulden ingår därför ett beräknat värde för tilläggs pension till de personer som inte börjat lyfta sådan pension. Dessutom ingår en beräkning av den pensionskulda som avser tilläggs pensioner till personer födda 1937 eller tidigare. Tilläggs pensionskulden till förvärvsaktiva utgjorde vid utgången av 2003 knappt 20 procent av den totala skulden. Andelen kommer att sjunka snabbt.

vilket minskar belastningen på buffertfonden samtidigt som förräntningen av pensionsskulden hålls tillbaka.

Balansindex fastställs och används ända till dess att det nått samma nivå som inkomstindex. Balansindex närmar sig inkomstindexets nivå genom att balanstalet, ett eller några år efter den initiala balanseringen, överstiger 1,00. Under de år balanstalet på nytt överstiger 1,00, kommer den årliga förräntningen med balansindex att vara högre än den som skulle ha ägt rum om inkomstindex använts. Under den senare delen av ett balanseringsförlopp medför alltså balansindex en förhöjd årlig förräntning. Den sammanlagda omräkningen under en period då balansindex fastställs kan dock aldrig överstiga den som skulle ha skett med inkomstindex.

Den förhöjda årliga förräntningen under balanseringsperiodens senare del medför att nivån för de utgående pensionerna återställs till den nivå de skulle ha haft med en bibehållen inkomstindexering. Utformningen kan beskrivas som en inbyggd kompensationsmekanism. Samtidigt medför den förhöjda indexeringen under den senare delen av balanseringsperioden även en återställning av värdet på de pensionsrättigheter som de förvärvsaktiva hade tjänat in när balanseringen aktiverades. Dessutom blir förräntningen av nya pensionsrättigheter som tjänas in under balanseringsperiodens senare del lite bättre än om inkomstindex hade tillämpats. De förvärvsaktiva kommer därför att ha tjänat på perioden med balansindex genom att de pensionsrätter som intjänats under den senare delen fått en högre förräntning än med inkomstindex. De som under åren med balansindex uppburit ålderspension kommer däremot inte att kompenseras fullt ut, eftersom de inte får tillbaka den pensionsminskning som inträffade under åren med lägre uppräkning, även om pensionsnivån efter en tid är återställd.

Balanseringen har tillkommit för att förhindra sådana negativa förlopp där en förräntning av pensionsskulden i takt med inkomstindex skulle omöjliggöra finansiell hållbarhet. Det bör påpekas att negativa ekonomiska förlopp i bemärkelsen en försämrad snittinkomstutveckling inte är en förutsättning för att balanseringen skall aktiveras. Ett balanstal understigande 1,00 kan även uppträda under en period med god ekonomisk utveckling, när genomsnittsinkomsterna ökat i en hög takt som överträffat en likaså positiv tillväxt i avgiftsunderlaget. Pensionernas omräkning kan således vara god, trots att automatisk balansering aktiveras.

Det finns ett egenvärde i att anpassningen sker automatiskt. Den automatiska balanseringen bestäms av regler som på förhand föreskriver när och hur balansen mellan tillgångar och skulder skall återställas. Om det i stället skulle ha krävts periodiskt återkommande riksdagsbeslut för att säkra systemets ekonomiska styrka skulle risken för att dessa skulle komma för sent, delvis på grund av beslutsprocessen, bli överhängande. Troligen skulle det då också bli fråga om ännu mer omfattande omfördelningar inom och mellan generationer. Vidare skulle pensionssystemet inte vara långsiktigt förutsägbart.

Det avsteg från inkomstindexeringen som en underskottsbalansering innebär, medför att skillnader uppstår mellan generationer vad gäller förräntning av pensionsrättigheter och omräkning av utgående pensioner. Samtidigt är balanseringen nödvändig för att systemet på lång sikt skall kunna ha de sociala egenskaper som reformen eftersträvat, eftersom den eliminerar risken för att buffertfonden varaktigt töms. Negativa avsteg från indexeringen genom automatisk balansering innebär dock att pensionen inte förräntas på samma sätt för olika generationer. Därigenom kan inte pensionssystemet garantera den avsedda rättvisan fullt ut, dvs. att pensionsnivån i förhållande till snittinkomsten skall vara stabil över tiden.

### 2.3 Kontrollstation 2004

Pensionsreformen påverkade i en rad avseenden vilka kostnader som skall bäras av AP-fonden och vilka som skall bäras av statsbudgeten. AP-fondens betalningsansvar har fr.o.m. 1999 renodlats till att bara omfatta inkomstgrundad ålderspension. AP-fonden hade dessförinnan ett ansvar för ATP-pensioner i form av ålderspension, förtidspension och änkepension, samtidigt som statsbudgeten svarade för kostnaderna för folkpension till ålderspensionärer. Efterlevande- och förtidspension finansieras därmed i sin helhet över statsbudgeten fr.o.m. 1999. Statsbudgeten svarar också för kostnaderna för garantipension.

Även statsbudgetens intäktssida förändrades med pensionsreformen. Den samlade effekten av avgiftsförändringarna blev en försvagning av statsbudgetens skatteintäkter. Därtill kommer att statsbudgeten i och med reformen blivit kostnadsansvarig för de

pensionsavgifter som skall erläggas för pensionsgrundande socialförsäkringsärsättningar m.m.

Ålderspensionsreformen medförde således en stor omfördelning av inkomster och utgifter mellan statsbudgeten och fördelningssystemet. Mot bakgrund av detta beslutades enligt prop. 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade fördelningssystemet att statsbudgeten skulle ersättas genom successiva överföringar från AP-fonden till statsbudgeten. En sista avstämning skulle enligt riksdagsbeslutet ske i samband med en kontrollstation 2004 och eventuellt ytterligare medel skulle föras över den 1 januari 2005.

Det totala belopp som statsbudgeten skulle kompenseras med bestämdes till 300–350 miljarder kronor i termer av en överföring januari 1999. Hittills har överföringar från AP-fonden till statsbudgeten gjorts vid tre tillfällen. År 1999 överfördes 45 miljarder kr, januari år 2000 45 miljarder kr och år 2001 155 miljarder kr. Vid överläggningar mellan de fem riksdagspartier som står bakom pensionsöverenskommelsen fastställdes att överenskommelsen står fast men att överföringen inte skulle ske vid den tidigare angivna tidpunkten 1 januari 2005. Frågan om en ytterligare överföring är således skjuten på en obestämmd framtid.

Utredningen kan konstatera att en ytterligare överföring till statsbudgeten skulle minska sannolikheten för att en situation med utdelningsbart överskott inträffar. För de frågeställningar som utredningen behandlar har ställningstagande till kontrollstationen i övrigt inte någon betydelse. I de framskrivningar av fördelningssystemet som redovisas längre fram i detta betänkande har utredningen bortsett från att ytterligare överföringar av medel från buffertfonden till statsbudgeten kan komma att aktualiseras.

### 3 Utgångspunkter och tillvägagångssätt för utdelning

I detta kapitel diskuteras det beslutsproblem som utredningen har fått i uppdrag att behandla. Under vissa omständigheter skall en del av överskottet i fördelningssystemet delas ut till de försäkrade. Detta skall ske enligt på förhand bestämda regler som anger när ett överskott är utdelningsbart och hur en utdelning skall genomföras.

De slutsatser avseende tillvägagångssätt för överskottsutdelning som dras i kapitlet utgör utgångspunkter för den empiriskt grundade analys som redovisas längre fram i betänkandet och för de ställningstaganden och förslag som utredningen kommit fram till.

#### 3.1 En avvägning mellan utdelning och nyttan av en buffert

Den nuvarande utformningen av den automatiska balanseringen innebär att varaktiga underskott inte tillåts i fördelningssystemet. Däremot kan systemet ackumulera överskott utan övre gräns. Gynnsamma förlopp som skapar en hög och permanent konsolidering påverkar inte de försäkrades pensionsrättigheter. Systemet är således olikformigt eftersom de försäkrade bär risken av underskott i form av en lägre periodvis indexering av pensionerna men de får inte del av ett bestående överskott. Motivet för denna utformning är att en växande ekonomisk styrka i fördelningssystemet i första hand skall behållas inom systemet och fungera som en buffert vid en negativ demografisk eller ekonomisk utveckling. På så sätt reduceras risken för situationer där systemets åtagande måste förräntas i en lägre takt än förändringen i inkomstindex.

En säkerhetsmarginal i systemet är nödvändig för att den eftersträvade snittinkomstindexeringen för alla generationer skall uppnås. Ofta förekommande avsteg från förräntning med inkomstindex, oavsett om de är positiva eller negativa, skulle ge systemet

helt andra egenskaper än de sociala mål som väglett reformen. Indexeringen skulle inte följa de principer som ligger bakom pensionsöverenskommelsen.

Utdelning av överskott innebär att en del av systemets tillgångar fördelas på de försäkrade i form av högre pensionsrätter och högre löpande pensioner. Då stiger pensionsskulden och buffertfondens tillgångar minskar. Utdelning kommer på så vis alltid att försämra systemets finansiella situation och därmed leda till en ökad risk för att finansiella underskott skall uppstå i framtiden. Risken att en utdelning skall bidra till framtida underskott beror naturligtvis på fördelningssystemets finansiella styrka när överskottsutdelningen sker. Ju starkare systemets finansiella ställning är, desto mindre är risken för att överskottsutdelningen skall leda till framtida underskott. Enligt utredningens direktiv skall en utdelning endast ske när en sådan risk kan anses försumbar.

Denna bedömning är väsensskild från den när systemets indexering måste minskas. Den automatiska underskottsbalanseringen infördes för att säkerställa systemets finansiella balans och hantera de tendenser till instabilitet som genomsnittsindeering och fasta delningstal kan ge upphov till. Om en obalans lämnas utan åtgärd, skulle systemet få problem att långsiktigt finansiera pensionerna med den fasta avgiftssatsen – den finansiella stabiliteten skulle inte vara garanterad. Förekomsten av ett underskott indikeras på ett entydigt sätt i balansräkningen för fördelningssystemet och det åtgärdas genom bestämmelserna för automatisk balansering.

Utdelning skall däremot ske med beaktande av restriktionen att systemet har nytta av en buffert. Denna buffert, oavsett storlek, kan aldrig påstås vara absolut tillräcklig för att systemet skall kunna upprätthålla snittindexeringen i evig tid. Det går endast att göra bedömningar av vad som är en tillräcklig buffert. På så vis finns en grundläggande skillnad mellan att balansera under- och överskott. Likväl är det viktigt att pensionssystemet på förhand förses med regler för situationer då stora överskott uppstår. Tydliga regler om hur sådana situationer skall hanteras stärker systemets fristående gentemot statsbudgeten.



### 3.2 En automatiskt verkande regel

En viktig princip i det reformerade pensionssystemet är att det skall vara ett i förhållande till statsbudgeten autonomt system som är finansiellt självreglerande. Denna princip bidrar till systemets stabilitet och förutsägbarhet. Det reformerade ålderspensions-systemet kännetecknas, i motsats till ATP-systemet, av en rad egenskaper som gör systemet självreglerande eftersom en inbyggd anpassning sker till följd av förändrad genomsnittsinkomst, medellivslängd och förskjutningar av livsinkomstmönster. Med konstruktionen har avsiktligt förhandlingsutrymmet för och nödvändigheten av aktiva politiska beslut väsentligen minimerats eller avlägsnats. Som exempel kan nämnas den fasta avgiftssatsen, delningstalen och den automatiska balanseringen. Detta minskar behovet av återkommande politiska ställningstaganden.

Eftersom underskottsrisker hanteras inom det inkomstgrundade systemet självt, kan det fungera oberoende av statsfinansernas utveckling. Utöver att pensionsutfästelsens trovärdighet därigenom stärks, minskas också risken för oavsedda inkomstomfördelningar mellan generationer.

Utredningen anser det betydelsefullt att hanteringen av utdelningsbara överskott också utformas med automatiskt verkande regler. Det skall på förhand finnas bestämda regler för när utdelningsbara överskott föreligger samt hur dessa skall fördelas. Utdelningen bör ske med automatik, dvs. utan att ett politiskt ställningstagande krävs för att en utdelning skall genomföras.

### 3.3 Balanstalet som indikator på utdelningsbart överskott

Givet att det på förhand skall förekomma ett klart förhållningssätt till överskott, behövs en fastställd metod att identifiera utdelningsbara överskott. Utredningen menar att en indikator på systemets möjligheter att utdela överskott bör uppfylla tre villkor:

- Indikatorn skall beakta det samlade åtagandet och de samlade tillgångarna i fördelningssystemet. Det är inte tillräckligt att endast beakta den kortsiktiga utvecklingen av avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar.
- Indikatorn skall inte medföra att regelverket kompliceras mer än nödvändigt.
- Indikatorn skall så långt som möjligt följa de principer som kännetecknar pensionsreformen.

För det reformerade ålderspensionssystemet görs årligen en samlad redovisning av tillgångar och skulder i en balans- och resultaträkning för pensionssystemet. Principerna för detta har beskrivits i kapitel 2. I samband med årsredovisningen beräknas fördelningssystemets balanstal, dvs. kvoten mellan systemets samlade tillgångar och dess samlade skulder. Balanstalet sammanfattar systemets finansiella status och fastställs av regeringen varje år med fyra decimalers precision. Ett balanstal på till exempel 1,0500 innebär att värdet på tillgångarna överstiger pensionskulden med 5 procent. Balanstalet för år 2004 uppgår till 1,0105.

Utredningen förordar att balanstalet skall användas för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott. Enligt utredningens uppfattning bör överskott delas ut då det fastställda balanstalet överstiger en viss nivå. Den balanstalsgräns som reglerar utdelning skall kännetecknas av försiktighet i den meningen att systemet, trots utdelning, har en fortsatt god förmåga att klara perioder av finansiell belastning utan att den automatiska underskottsbalanseringen aktiveras. Hur hög en sådan balanstalsgräns för utdelning måste vara är en central del i utredningsuppdraget. Utredningen för ett resonemang om detta i kapitel 6.

Utredningen anser att balanstalet är den indikator som bäst avspeglar systemets finansiella status. En ytterligare fördel med att använda balanstalet är att det inte komplicerar regelverket nämnvärt. En regel om utdelning av överskott inom fördelningssystemet

bidrar till en ökad likformighet i regelverket för inkomstpensionen – att indexeringen både skall kunna minskas (vid underskott) och ökas (vid överskott).

De alternativa nyckeltal som kan tänkas reglera överskottsutdelning bör nämnas. I ATP-systemet användes i huvudsak två nyckeltal för att beskriva fördelningssystemets finansiella status: fondstyrkan och det relativa avgiftsnettot. Fondstyrkan beräknas genom att relatera AP-fondernas värde till de årliga pensionsutbetalningarna och mäter således hur många års löpande utbetalningar som buffertfondens tillgångar kan finansiera. Avgiftsnettot är skillnaden mellan ett givet års inbetalade pensionsavgifter och utbetalade pensioner. Avgiftsnettot utgör således det primära sparandet i fördelningssystemet. För att upprätthålla en oförändrad buffertfond med ett långsiktigt negativt avgiftsnetto krävs att buffertfonden kompenserar detta med en motsvarande avkastning. Genom att dividera avgiftsnettot med avgiftsunderlaget erhålls ett mått som kan jämföras över tiden. Varken fondstyrkan eller det relativa avgiftsnettot beaktar dock systemets samlade skuldbörda.

Balanstalet avspeglar endast förhållandet mellan systemets tillgångssida och skuld. Måttet säger ingenting om tillgångssidans sammansättning, dvs. förhållandet mellan avgiftstillgång och buffertfond. Utredningen anser dock inte att förekomsten av utdelningsbara överskott skall vara beroende av hur överskottet är sammansatt. En tydlig parallell kan här göras till den automatiska balanseringen som aktiveras oavsett tillgångssidans sammansättning. På samma sätt skall utdelning ske i det fall balanstalet överstiger den nivå som indikerar att ett utdelningsbart överskott föreligger.

### **3.4 Utdelning genom förhöjd indexering**

Då balanstalet överstiger den nivå som indikerar ett utdelningsbart överskott i fördelningssystemet, skall utdelning ske till de försäkrade. Direktiven fastslår att en utdelning inte får ske genom en sänkning av avgiften till systemet. Utredningen har kommit fram till att utdelning bör ske genom en förhöjd indexering, dvs. att förräntningen av de intjänade pensionsrätterna och följsamhetsindexeringen av de utbetalade pensionerna höjs utöver den som inkomstindex ger. En förhöjd omräkning genom indexeringen är en

administrativt effektiv metod att tillföra de försäkrade värdet av de utdelade överskotten.

Metoden att dela ut överskott via indexeringen är vidare i linje med att balanstalets nivå skall avgöra förekomsten av ett utdelningsbart överskott. Omfattningen av den förhöjda indexeringen beror på hur mycket balanstalet överstiger den nivå som avgränsar ett utdelningsbart överskott. Metoden är därför att likna med den som gäller för den automatiska balanseringen vid underskott, som även den verkar via omräkningen av inkomstpensionsbehållningar och utgående pensioner. En skillnad mellan överskottsutdelning och underskottsbalansering är emellertid att en utdelning påverkar förräntningens storlek endast det år utdelningen sker. Året därefter påverkas inte indexeringens storlek, såvida inte ett nytt utdelningsbart överskott uppkommit. En automatisk balansering av underskott inverkar på indexeringen under en följd av år efter det att balanseringen aktiverats eftersom balansindex tillämpas tills det nått inkomstindex nivå.

Det finns skäl att redogöra för utredningens syn på alternativa metoder att utdela överskott än den ovan rekommenderade. Det utdelningsbara överskottet skulle exempelvis kunna fördelas genom en direktutbetalning till de försäkrade. Om buffertfonden sattes att utbetala ett sammanlagt belopp motsvarande det utdelningsbara överskottet, skulle tillgångssidan minska med det utbetalade beloppets storlek. Balanstalet skulle, allt annat lika, återgå till den nivå som avgränsar utdelningsbara överskott. Utbetalningarna skulle fördelas på samtliga försäkrade och därigenom utgöra en inkomstförstärkning ett enskilt år för såväl pensionerade som förvärvsaktiva. En sådan metod är enligt utredningen inte acceptabel av flera skäl. En utbetalning av kontanta medel till de förvärvsaktiva skulle innebära att överskottet lämnar pensionsystemet och att de förvärvsaktiva kan använda det för andra ändamål än ålderspension. Detta skulle sända felaktiga signaler. Denna typ av återbetalning vore även inkonsekvent eftersom avgiftsinbetalning till systemet är obligatorisk. De utdelningsbara överskotten bör enligt utredningen användas inom fördelningssystemet och enbart i syfte att höja de försäkrades pensionsnivåer, antingen i form av högre pensioner till pensionärer eller i form av högre pensionsrätt för de förvärvsaktiva. Vidare skulle likviditetsmässiga och avyttringstekniska problem kunna uppstå när buffertfonden med relativt kort varsel skulle ställas inför utbetalning av betydande belopp.

Ett annat övervägande gäller hur det utdelade överskottet skall fördelas inom försäkringskollektivet. Det är enligt utredningen rimligt att överskott skall tillfalla samtliga i systemet försäkrade. Alternativt skulle en utdelning kunna riktas till en särskild grupp inom kollektivet, exempelvis förvärvsaktiva eller pensionärer. En anledning till att fördela överskottet på pensionärerna skulle kunna vara att kompensera dem för en tidigare underskottsbalansering. En underskottsbalansering innebär en direkt inkomstförlust för dem som då uppbär ålderspension. Detta skulle kunna motivera att utdelning skulle tillfalla endast försäkrade som utsatts för automatisk balansering under sin pensionstid. Emellertid är det troligt att en lång tid hinner förflyta mellan en underskottsbalansering och en överskottsutdelning. Kompensationen kan rimligtvis inte antas hinna inträffa. Likaså skulle ordningen medföra en avsevärd komplexitet av juridisk och administrativ art. För att åstadkomma en sådan rättvisa skulle krävas att varje avsteg från inkomstindex registrerades varje år för en individ, varför utredningen inte förespråkar sådan fördelning av överskott.

Det är således utredningens ståndpunkt att ett utdelningsbart överskott skall medföra höjda pensioner i fördelningssystemet på så sätt att utdelningen sker via en ökning av pensionsbehållningarna (till dem som ej tagit ut pension än) och av löpande pensioner (till dem som uppbär pension) genom att omräkningen baserat på inkomstindex förhöjs ett enskilt år. Av detta följer att den procentuella ökningen blir densamma för samtliga, oavsett intjänat pensionskapital.<sup>1</sup> Detta är samma princip som gäller för den normala inkomstindexeringen och följsamhetsindexeringen. En utdelning via indexeringen är således i linje med pensionssystemets övriga konstruktion.

---

<sup>1</sup> Förekomsten av en tilläggspensionsskuld till dem födda 1953 eller tidigare och som ännu inte börjat uppbära ålderspension, gör emellertid att en överskottsutdelning via indexeringen inte ökar den sammanlagda pensionsrätten procentuellt exakt lika mycket för alla. Tilläggspensionspoängen förräntas inte på samma sätt som inkomstpensionsbehållningen under intjänandetiden. Därför förbättras inte tilläggspensionens värde för dem som inte börjat uppbära den då överskottsutdelning sker. Först då tilläggspensionen börjat uppbäras och är föremål för följsamhetsindexering, uppstår en effekt av överskottsutdelning. De negativa följderna av detta är emellertid marginella. Tilläggspensionsskulden avseende förvärvsaktiva minskar kraftigt med tiden.

### 3.5 Teknik för överskottsutdelning

Vid balansering av underskott pareras en negativ utveckling snabbt genom att förräntningen minskas för alla försäkrade så snart balanstalet understiger 1,00. Den minskade förräntningen motsvarar samma procentuella andel av pensionsbehållningen för alla individer. Metoden för att dela ut överskott bör på motsvarande sätt ske via indexeringen genom att förräntningen i pensionsbehållningar och omräkningen av pensioner ökas med en faktor som avspeglar storleken på det utdelningsbara överskottet i fördelningssystemet. Till skillnad från automatisk balansering vid underskott behöver ingen ny indexserie fastställas. Vid underskottsbalansering förräntas pensioner och pensionsbehållningar med ett balansindex en tid efter det att balanseringen aktiverats. Balansindex används tills det att det uppnått samma nivå som inkomstindex. Vid utdelning är det inte nödvändigt med en ny indexserie, eftersom utdelningen inte skall få några följd effekter på indexeringen under efterföljande år.

Tillvägagångssättet för att utdela överskott föreslås därmed vara följande. Balanstalens nivå används som mått på när ett överskott är så stort att en del är utdelningsbart. Balanstalet fastställs normalt i oktober–november det föregående året. Då det för året fastställda balanstalet överstiger nivån som indikerar att ett utdelningsbart överskott föreligger, sker en utdelning vid årets början.

Antag att balanstalet år  $t$  överstiger den nivå som gäller för överskottsutdelning:

$$BT_t > BT\ddot{O}$$

där  $BT_t$  är balanstalet år  $t$  och  $BT\ddot{O}$  är balanstalsgränsen för utdelning.

Utdelning skall då ske vid årsskiftet mellan år  $t-1$  och år  $t$ . Utdelningen kommer att ske genom att förräntningen av inkomstpensionsrätter och omräkningen av utgående pensioner blir högre än om ingen utdelning skett. Hur mycket högre beror av förhållandet mellan balanstalet år  $t$  och balanstalsgränsen för utdelning:

$$\text{Överskottskvot år } t = \frac{BT_t}{BT\ddot{O}}$$

Eftersom denna kvot kommer att överstiga talet ett, ökas förräntningen av varje individs inkomstpensionsbehållning med beaktande

av kvoten. Då förräntningen normalt sker med ökningen i inkomstindex, blir förräntningen år  $t$  beroende av inkomstindex och av hur stort det utdelningsbara överskottet är:

$$\text{Indexering av inkomstpensionsbehållningar år } t = \frac{I_t}{I_{t-1}} \cdot \frac{BT_t}{BT\ddot{O}}$$

där  $I_t$  är inkomstindex för år  $t$ . Fördelningssystemets skuld till dem som inte tagit ut sin ålderspension förräntas därigenom i en högre takt än förändringen av inkomstindex, något som på sikt innebär högre pensionsnivåer och därmed högre pensionsutbetalningar.

För dem som uppstår tilläggs- och inkomstpension gäller att denna följsamhetsindexeras vid varje årsskifte. Följsamhetsindexeringen innebär att omräkningen sker med förändringen i inkomstindex med reduktion för den s.k. normen om 1,6 procentenheter.

$$\text{Följsamhetsindexering år } t = \frac{I_t}{I_{t-1} \cdot 1,016} \cdot \frac{BT_t}{BT\ddot{O}}$$

Omräkningen av tilläggs- och inkomstpensioner ger på detta sätt en högre pension till följd av utdelningen.

Metoden för överskottsutdelning får till följd att balanstalet sjunker till balanstalsgränsen för utdelning, allt annat lika. För det första ökar pensionskulden genom den förhöjda indexeringen av pensionsbehållningarna och pensionerna. För det andra minskar buffertfonden genom de höjda utbetalningarna av pension. Den likviditetsmässiga effekten för systemet i form av minskad buffertfond är på kort sikt marginell. De årliga pensionsutbetalningarna utgör i dagsläget cirka 1/33 av den samlade pensionskulden. Råder samma förhållande vid utdelning utbetalas cirka 3 procent av det sammantagna utdelningsbara överskottets värde i form av höjda pensioner det aktuella året.

Som nämnts innebär överskottsutdelning en engångseffekt utan att indexeringstakten efterföljande år påverkas.<sup>2</sup> Om balanstalet året efter att utdelning skett understiger balanstalsgränsen som bestämmer utdelning, sker omräkningar av inkomstpensionsbehållningar och följsamhetsindexering som normalt. Överstiger balanstalet på nytt gränsen året efter det att en utdelning ägt rum, sker en ny överskottsutdelning beräknad på motsvarande sätt.

<sup>2</sup> Däremot är pensionsnivåerna och inkomstpensionsbehållningarna varaktigt påverkade av överskottsutdelningen.

Utdelningen skall inte inverka på omräkningen av andra beståndsdelar i systemet, såsom inkomstbasbeloppet vilket bl.a. reglerar intjänandetaket i försäkringen. Eftersom intjänandetaket bestämmer hur stor andel av inkomstsumman som är försäkrad i systemet, bör detta inte påverkas av vare sig finansiella underskott eller överskott i fördelningssystemet. Inkomstbasbeloppet skall hela tiden räknas om efter inkomstindexets förändring, oavsett om indexeringen av de försäkrades pensionsrätter reducerats (genom automatisk balansering) eller förhöjts (genom utdelning av överskott).

### 3.6 Fortsatta överväganden

Utredningen förespråkar således en metod för överskottsutdelning inom fördelningssystemet som innebär att balanstalet måste överstiga en viss nivå innan utdelning sker. För att komma fram till en rekommendation vad gäller den balanstalsgräns som skall avgöra när utdelning skall ske, krävs ett beslutsunderlag som kan belysa hur fördelningssystemet påverkas av en automatisk regel för utdelning och hur detta förändrar situationen för de försäkrade. Beslutsunderlaget måste kunna belysa systemets utveckling under lång tid, eftersom många årskullars levnadsförlopp skall kunna inrymmas, såväl tid för intjänande av pension som tid när individen uppbär pension.

Ett beslutsunderlag måste vidare kunna beakta att faktorer som över tid avgör pensionssystemets ekonomiska ställning både utvecklas trendmässigt och fluktuerar på kort sikt. En viktig bestämningsfaktor är sysselsättningen, dvs. hur många personer som ett visst år är förvärvsaktiva och därmed intjänar pensionsrätt. Sysselsättningen fluktuerar över åren till följd av konjunkturen och mer långsiktiga ekonomiska förändringar. Detta påverkar både inbetalningen av avgifter till systemet och de pensionsrättigheter som individerna successivt tjänar in. Därigenom förändras såväl pensionssystemets tillgångssida som dess skuldsida och på så vis också balanstalet.

Pensionssystemets ställning påverkas vidare av buffertfondens utveckling. Denna är i sin tur avhängig avgiftsnettot, dvs. skillnaden mellan systemets in- och utbetalningar ett visst år och hur avkastningen på aktier och andra finansiella tillgångsslag utvecklas och fluktuerar.



För att skapa ett beslutsunderlag som belyser konsekvenser av överskottsutdelning för fördelningssystemet och för de försäkrade individerna har utredningen konstruerat den s.k. UTÖ-modellen. Med hjälp av denna har fördelningssystemets utveckling skrivits fram med start i de förutsättningar som förelåg år 2003. UTÖ-modellen beskrivs i kapitel 5.

Framskrivningarna skall kunna beakta föränderligheten i de faktorer som påverkar pensionssystemets utveckling. I kapitel 4 redogörs närmare för två av balanstålets viktiga bestämningsfaktorer – sysselsättningen och kapitalavkastningen och för empiriskt grundade modellsamband och antaganden om framtiden som ingår i de framskrivningar som gjorts med UTÖ-modellen.