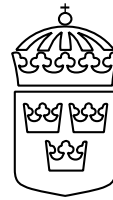


Regeringens skrivelse

2017/18:21



Riksrevisionens rapport om pensionssystemets årsredovisning

Skr.
2017/18:21

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 28 september 2017

Stefan Löfven

Annika Strandhäll
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Pensionssystemets årsredovisning – tydlig, tillräcklig, transparent? (RiR 2017:7).

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att redovisningen över lag är ändamålsenlig, men att det samtidigt finns förbättringsområden. De förslag till förändringar som Riksrevisionen föreslår ökar informationen i och därmed också förståelsen av årsredovisningen. Regeringen instämmer därför i delar av Riksrevisionens förslag. Regeringen bedömer samtidigt att det är viktigt att nyttan av förändringarna värderas i förhållande till de resurser som krävs för att vidga analysen. Regeringen gör dock delvis en annan bedömning än Riksrevisionen när det gäller om delar av förslagen bör åtgärdas inom ramen för pensionssystemets årsredovisning och om analyserna bör göras varje år.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	4
2.1	Bakgrund till granskningen	4
2.2	Riksrevisionens slutsatser.....	4
2.3	Riksrevisionens rekommendationer till regeringen.....	5
3	Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.....	5
Bilaga	Pensionssystemets årsredovisning – tydlig, tillräcklig, transparent? RiR 2017:7	8
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 september 2017	64

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat Pensionsmyndighetens redovisning av den allmänna inkomstgrundade pensionens finansiella ställning vid utgången av 2015 samt framskrivningen av pensionssystemets långsiktiga utveckling. Syftet med granskningen har varit att undersöka om det underlag som rör pensionssystemets finansiella resultat och pensionssystemets långsiktiga utveckling är tillräckligt och relevant. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Pensionssystemets årsredovisning – tydlig, tillräcklig, transparent? (RiR 2017:7), se bilagan. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 6 april 2017.

2 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

2.1 Bakgrund till granskningen

Den inkomstgrundade allmänna pensionen är fristående från statens budget och dess finansiella hållbarhet har betydelse för pensionsnivåerna både för dagens och för morgondagens pensionärer. Pensionsmyndigheten har därför i uppdrag att årligen redovisa pensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Pensionsmyndigheten redovisar sitt uppdrag i en försäkringsteknisk rapport, Orange rapport. I rapporten redovisar och förklarar myndigheten den inkomstgrundade pensionens finansiella ställning och gör framskrivningar av pensionssystemets långsiktiga utveckling. Redovisningen skapar förutsättningar för en förståelse av pensionssystemet och belyser samtidigt hur olika utvecklingsförlopp på lång sikt kan påverka dess finansiella hållbarhet. Redovisningen ger planeringsförutsättningar och underlag till diskussion om systemet. Riksrevisionen har granskat Pensionsmyndighetens redovisning, Orange rapport, 2015.

2.2 Riksrevisionens slutsatser

Enligt riksrevisionen är redovisningen i Orange Rapport överlag ändamålsenlig och innehåller värdefull information om faktorer som påverkar pensionssystemets finansiella resultat för bokslutsåret. Samtidigt har Riksrevisionen identifierat några områden där de anser att redovisningen behöver förbättras.

Redovisning av systemets finansiella ställning och faktorer bakom utvecklingen

Riksrevisionen anser att en redovisning av det konjunkturella lägets påverkan på pensionssystemets finansiella ställning behöver utvecklas. Samtidigt behöver analysen av de faktorer som ligger bakom utvecklingen av systemets finansiella ställning förstärkas genom att pensionssystemets nyckelegenskaper följs upp. Riksrevisionen menar att en löpande utvärdering av dessa systemegenskaper skapar bättre förutsättningar för att analysera huruvida utvecklingen motsvarar lagstiftarens intentioner.

Analyser av risker för obalanser i pensionssystemet.

Riksrevisionen anser att analysunderlaget till framskrivningen av pensionssystemets långsiktiga utveckling behöver utvecklas avseende den makroekonomiska utvecklingen. Det gäller såväl en trendmässigt oförmånlig utveckling som kraftiga variationer i makroekonomiska förlopp och deras påverkan på pensionssystemets finansiella ställning.

I Orange rapport redovisas enbart pensionsnivåer utifrån den inkomstgrundade delen av den allmänna pensionen. För att kunna analysera pensionsförmånernas tillräcklighet behöver samtliga pensionsförmåner inkluderas, både offentliga och privata. Riksrevisionen anser att analysen av den totala disponibla inkomsten behöver ingå i Orange rapport. I det ingår även att analysera hur pensionssystemets utformning påverkar den relativa ekonomiska standarden både för dagens och för morgondagens pensionärer.

Tillämpning av försäkringstekniska standarder för god praxis

Riksrevisionen anser att redovisningen i Orange rapport generellt är förenlig med tillämpbara kriterier för försäkringsteknisk standard. En förstärkning av redovisningen enligt Riksrevisionens iakttagelser menar man ligger i linje med generella rekommendationer för försäkringsteknisk redovisning och skulle därmed öka redovisningens transparens och relevans för beslutsfattarna.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge den myndighet som regeringen anser vara mest lämpad i uppdrag att

- bistå Pensionsmyndigheten med en vidareutveckling av riskanalysen, dvs. expertstöd vid identifiering och analys av demografiska och ekonomiska utmaningar som pensionssystemet står inför på både kort och lång sikt
- vidareutveckla hållbarhetsanalysen i termer av systemets förmåga att leverera tillräckliga pensioner nu och i framtiden.

Riksrevisionen lämnar också rekommendationer till Pensionsmyndigheten.

3 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar den genomgång av pensionssystemets årsredovisning som gjorts i Riksrevisionens granskning. Pensionsmyndighetens försäkringstekniska rapport, Orange rapport, är en viktig del i förståelsen av pensionssystemet. Inkomstpensionssystemet är fristående från statens budget och dess finansiella hållbarhet väsentlig för att ge säkra pensioner både i dag och i framtiden.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att redovisningen i Orange rapport överlag är ändamålsenlig, men att det samtidigt finns

förbättringsområden. Riksrevisionens förslag till förändringar ökar informationen i och därmed också förståelsen av årsredovisningen. I det utvecklingsarbete som krävs är det dock viktigt att det görs en värdering av nyttan i förhållande till de resurser som krävs för att vidga analysen. Regeringen gör därför också delvis en annan bedömning än Riksrevisionen när det gäller delar av förslagen, främst gällande formen för redovisningen och om den ska göras varje år.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att redovisningen behöver utvecklas avseende hur viktiga nyckelfaktorer påverkar pensionssystemets finansiella hållbarhet. Att närmare kunna följa och förstå de bakomliggande faktorernas påverkan är viktigt för att kunna förstå och utvärdera pensionssystemet och därmed kunna analysera om utvecklingen motsvarar de ursprungliga intentionerna. Att även utöka redovisningen till att inkludera konjunkturläget påverkan på systemets finansiella resultat och de bakomliggande faktorerna ökar informationen i och förståelsen av utvärderingen. Den exakta utformningen och formerna för detta och det eventuella stöd Pensionsmyndigheten behöver för att utföra en sådan utvärdering bör beredas vidare i dialog mellan regeringen och Pensionsmyndigheten.

De framskrivningar som görs av pensionssystemets långsiktiga utveckling är som Riksrevisionen framhåller viktiga för att belysa hur olika utvecklingsförlopp på lång sikt påverkar pensionssystemets finansiella ställning och därmed också påverkar pensionerna. En utveckling av framskrivningarna där potentiella risker med den makroekonomiska utvecklingen kartläggs och analyseras samt stresstester med makroekonomiska variationer är önskvärd på sikt. Stresstester med hjälp av framskrivningar har, som Pensionsmyndigheten nämner i rapporten, gjorts i samband med analyserna vid förändringar av beräkningsreglerna, se propositionen En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna (prop. 2014/15:125). Vid en utveckling av framskrivningarna bedömer regeringen att hänsyn behöver tas till det utvecklingsarbete som krävs för att genomföra och årligen följa resultaten.

Riksrevisionen lyfter vidare fram att det kopplat till framskrivningarna i redovisningen i Orange rapport saknas en redogörelse för hur tillräckligheten påverkas av framskrivningarnas prognostiserade utveckling. Riksrevisionen anser att redovisningen bör kompletteras med en redogörelse av olika utvecklingars påverkan på den samlade disponibla inkomsten och den relativa ekonomiska standarden för både nuvarande och framtida pensionärer.

Regeringen delar Riksrevisionens syn på vikten av att tillräckligheten i systemet utvärderas både på kort och på lång sikt. Att då analysera tillräckligheten både inom den allmänna inkomstgrundade pensionen och för hela den disponibla inkomsten är väsentligt för att kunna bedöma pensionssystemets långsiktiga politiska hållbarhet, eftersom den påverkas både av pensionssystemets finansiella hållbarhet och av dess förmåga att leverera tillräckliga pensioner.

Regeringen gör dock en annan bedömning än Riksrevisionen i fråga om att tillräckligheten ska följas och utvärderas inom ramen för Orange rapport. Avsikten med redovisningen i Orange rapport är att följa pensionssystemets finansiella hållbarhet på kort och lång sikt. Regeringen bedömer att pensionssystemets tillräcklighet, dess påverkan

på offentligt sparande och dess påverkan på den ekonomiska standarden och utvecklingen av ekonomisk utsatthet bland äldre bör följas upp i annan form. I viss utsträckning gör regeringen sådana beräkningar, och det sker även analyser av tillräcklighet inom ramen för det gemensamma EU-arbetet. Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att det kan och bör göras mer och att det då också skulle kunna kopplas samman med den finansiella stabiliteten i inkomstpensionssystemet. Formerna för detta bör övervägas vidare.

Regeringen har återkommande avstämningar med Pensionsmyndigheten där bl.a. frågor om redovisningen i Orange rapport och arbete med att utveckla modeller och därmed framskrivningar tas upp. I den mån Pensionsmyndigheten bedömer att de behöver stöd i detta arbete är och kommer regeringen även fortsättningsvis att vara behjälplig.

Genom skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är färdigbehandlad.



Pensionssystemets årsredovisning

– tydlig, tillräcklig, transparent?

RIR 2017:7



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-434-6

RIR 2017:7

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: ANA BLAZIC PAVLOVIC - STOCK.ADOBE.COM

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2017



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-03-28

DNR: 3.1.1-2016-0796

RIR 2017:7

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Pensionssystemets årsredovisning

– tydlig, tillräcklig och transparent?

Riksrevisionen har granskat Pensionsmyndighetens redovisning av inkomstpensionssystemets finansiella ställning och långsiktiga utveckling. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Pensionsmyndigheten.

Företrädare för Socialdepartementet och Pensionsmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Annika Sundén, Agneta Kruse och Lennart Flood för synpunkter.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Ämnessakkunnig Anna Hessel har varit föredragande. Avdelningschef för effektivitetsrevisionen och chefsekonom Robert Boije har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Anna Hessel

För kännedom:

Regeringen, Socialdepartementet
Pensionsmyndigheten

RIKSREVISIONEN

Skr. 2017/18:21
Bilaga

PENSIONSSYSTEMETS ÅRSREDOVISNING – TYDLIG, TILLRÄCKLIG OCH TRANSPARENT?

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund och motiv	10
1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor	11
1.3 Bedömningskriterier	11
1.4 Avgränsningar	15
1.5 Genomförande	15
1.6 Rapportens disposition	16
1.7 Centrala termer och begrepp	16
2 Orange rapport och bedömningar av pensionssystemets finansiella hållbarhet	19
2.1 Syftet med redovisningen i Orange rapport	19
2.2 Pensionssystemet är konstruerat för att vara finansiellt hållbart	20
2.3 Pensionssystemet och hållbarheten i de offentliga finanserna	21
3 Rättsligt ramverk, redovisningsprinciper och beräkningsmetoder	25
3.1 Pensionssystemets balansräkning	25
3.2 Framskrivningar	26
4 Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar	30
4.1 Anpassning av redovisningen till ny beräkningsmetod för balanstalet	30
4.2 Konjunkturläget påverkan på systemets finansiella resultat	32
4.3 Pensionssystemets nyckelegenskaper	33
4.4 Redovisning av avgiftstillgångar	36
4.5 Omsättningstidens delkomponenter	38
4.6 Pensionssystemets långsiktiga utveckling och påverkan på individer och samhälle	39
4.7 Implementering av internationella standarder för aktuariell redovisning	45
Referenslista	47
Bilaga 1. Den svenska redovisningen ur ett internationellt perspektiv	50

Skr. 2017/18:21
Bilaga

PENSIONSSYSTEMETS ÅRSREDOVISNING – TYDLIG, TILLRÄCKLIG OCH TRANSPARENT?

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Pensionsmyndigheten redovisar årligen en försäkringsteknisk rapport om det allmänna pensionssystemet, vilken går under benämningen Orange rapport. I rapporten redovisas och förklaras den allmänna inkomstgrundade pensionens finansiella ställning. Myndigheten gör även framskrivningar av systemets långsiktiga utveckling.

Den försäkringstekniska redovisningen utgör en viktig komponent i det reformerade pensionssystemet. Inkomstpensionssystemet är fristående från statens budget och bedöms vara finansiellt hållbart så länge som framtida pensionsutbetalningar kan finansieras genom dels framtida avgiftsinbetalningar, dels den finansiella förmögenheten i systemet. För att säkerställa att dessa villkor uppfylls har pensionssystemet försetts med en balanseringsmekanism, den s.k. bromsen, vilken håller tillbaka värdeutvecklingen av pensionsbehållningarna och pensionsutbetalningarna när villkoret inte uppfylls. Eftersom riskerna i det autonoma pensionssystemet bärs av de försäkrade utgör redovisningen i Orange rapport en viktig redogörelse av hur systemets finansiella hållbarhet påverkar pensionsnivåerna för dagens och morgondagens pensionärer.

Riksrevisionen har granskat Pensionsmyndighetens redovisning av den allmänna inkomstgrundade pensionens finansiella ställning vid utgången av 2015 samt framskrivningen av pensionssystemets långsiktiga utveckling. Riksrevisionen anser att redovisningen i Orange rapport över lag är ändamålsenlig och innehåller värdefull information om faktorer som påverkar pensionssystemets finansiella resultat för bokslutsåret. Samtidigt har några områden identifierats där Riksrevisionen anser att redovisningen behöver förbättras.

Ny beräkningsmetod för balanstalet ställer nya krav på redovisningen

Redovisningen i Orange rapport 2015 påverkas av flera förändringar av hur systemets tillgångar och skulder beräknas. I syfte att reducera fluktuationen i indexeringen av pensionerna har alla utjämningskomponenter nu tagits bort och flyttats till en utjämningskomponent i slutliga balanstalet. Detta benämns "det dämpade balanstalet" och är det som fr.o.m. årsskiftet 2016/2017 påverkar uträkningen av pensioner och pensionsbehållningar.

I Orange rapport 2015 redovisas vid sidan av det nya dämpade balanstalet även *systemets* balanstal. Syftet är att mäta pensionssystemets finansiella ställning, och fr.o.m. redovisningen i Orange rapport 2015 beräknas detta balanstal utifrån outjämnade delkomponenter. Riksrevisionen anser att de nya beräkningsreglerna

borde föranleda en större anpassning i rapportens utformning. Det saknas exempelvis en utvärdering av hur den nya beräkningsmetoden inverkar på balanstalet i termer av *indikatorn på systemets finansiella ställning*.

Redovisning av systemets finansiella ställning och faktorer bakom utvecklingen

Konjunkturläget påverkan på systemets finansiella resultat

För förhållandet mellan pensionssystemets inkomster och utgifter har det betydelse i vilket konjunkturläge beräkningen av systemets tillgångar och skulder görs, eftersom balansårets förhållanden används som bas för att beräkna systemets totala avgiftstillgångar. Riksrevisionen vill uppmärksamma att övergången till utjämnade delkomponenter i *systemets balanstal* ställer nya krav på redovisningen, framför allt avseende behovet av ett större fokus på konjunkturlägets påverkan på systemets finansiella resultat. Borttagningen av utjämningen av delkomponenterna ökar nämligen risken att det konjunkturläge som råder under redovisningsåret får en kraftigare inverkan än tidigare på pensionssystemets finansiella resultat mätt med balanstalet.

Redovisning av pensionssystemets nyckelegenskaper

I syfte att ge pensionssystemet så goda fördelningspolitiska egenskaper som möjligt inom ramen för ett finansiellt stabilt system har systemet försetts med två egenskaper: indexering av pensionerna utifrån genomsnittsinkomsten (inkomstindex) samt fasta delningstal efter pensioneringstillfället. Systemet med fasta delningstal innebär att det efter 65 års ålder inte sker någon omräkning av utbetalda pensioner utifrån förändringar i genomsnittlig återstående livslängd efter 65 års ålder. Under vissa förhållanden skapar dessa egenskaper dock en finansiell påfrestning på systemet. Genom att löpande utvärdera dessa systemegenskaper skapas bättre förutsättningar att analysera huruvida utvecklingen motsvarar lagstiftarens intentioner.

Redovisningen i Orange rapport 2015 saknar en beräkning av *nettoeffekten* av livslängdsförändringar på systemets finansiella resultat. Det saknas även en utvärdering av relationen mellan utvecklingen av systemets tillgångar och skulder, dvs. relationen mellan summa- och snittindex.

Redovisning av avgiftstillgångarnas utveckling

Pensionssystemets totala tillgångar består till cirka 85 procent av den s.k. avgiftstillgången. Avgiftstillgången värderas med utgångspunkt i hur stor pensionsdkuld som bokslutsårets inbetalade pensionsavgifter skulle kunna finansiera om de förhållanden som råder under redovisningsåret vore beständiga. Redovisningen i Orange rapport 2015 saknar en heltäckande och transparent analys av faktorerna bakom avgiftstillgångarnas utveckling. Bland annat behövs en större anpassning av redovisningen

till de nya beräkningsreglerna för omsättningstiden, vilken mäter hur lång tid en genomsnittlig pensionsavgiftskrona ligger i systemet och därmed utgör en tillgång i systemet.

Analys av omsättningstidens utveckling

Sedan 2003 har en viss nedåtgående trend observerats för omsättningstiden. I redovisningen i Orange rapport 2015 saknas dock en djupare analys av utvecklingen av omsättningstidens delkomponenter och vilka faktorer som påverkar denna.

Analys av risker för obalanser i pensionssystemet

I samband med redovisningen av pensionssystemets balansräkning görs en framskrivning av pensionssystemets långsiktiga utveckling. Syftet är att belysa hur olika utvecklingsförlopp på lång sikt kan påverka det allmänna pensionssystemets finansiella ställning och pensionernas storlek.

Riskerna avseende oförmånlig trendmässig makroekonomisk utveckling

Den automatiska balanseringsmekanismen i kombination med försäkringstekniska inslag i pensionssystemet skapar förutsättningar för ett finansiellt hållbart system. Trots detta kan vissa ekonomiska och demografiska förlopp på sikt medföra att pensionssystemets finansiella ställning riskerar att försvagas, vilket bl.a. får konsekvenser för pensionärernas ekonomiska standard. Riksrevisionen anser att de framskrivningsscenarioer som redovisas i Orange rapport i för liten utsträckning bygger på en inventering av de risker av både demografisk och ekonomisk natur som Sverige står inför.

Riskerna avseende effekterna av kraftiga variationer i makroekonomiska förlopp

Finanskrisen 2008 illustrerade att pensionssystemet är känsligt för kraftiga variationer i makroekonomiska förlopp. Pensionsmyndighetens framskrivningar i Orange rapport 2015 är statiskt utförda, dvs. det saknas en redovisning av hur risken för balansering och längden på balanseringsperioderna, på både kort och lång sikt, påverkas av verklighetstroga konjunkturförlopp.

Redovisningen av effekter för dagens och morgondagens pensionärer

Enligt både försäkringsteknisk god praxis och rekommendationer från EU och OECD bör fokus vid en hållbarhetsanalys av ett pensionssystem läggas både på systemets förmåga att finansiera sina långsiktiga åtaganden och på pensionssystemets

förmåga att leverera tillräckliga pensioner. En heltäckande och transparent redovisning av pensionssystemets individeffekter skapar förutsättningar för att pensionssystemet inte bara är finansiellt hållbart utan också politiskt hållbart.

Eftersom riskerna i det autonoma pensionssystemet bärs av de försäkrade utgör redovisningen i Orange rapport en viktig redogörelse av hur systemets finansiella hållbarhet påverkar pensionsnivåer för dagens och morgondagens pensionärer. Riksrevisionens bedömning är att de redovisade underlagen inte är tillräckliga för att kunna dra några tydliga slutsatser om hur framtida pensionsnivåer för olika grupper av individer påverkas av de antaganden som görs i framskrivningsscenarierna. Bland annat saknas en analys av hur pensionssystemets konstruktion inverkar på utvecklingen av ekonomisk utsatthet bland äldre.

En förutsättning för att kunna analysera pensionsförmånernas tillräcklighet är att samtliga pensionsförmåner redovisas, både offentliga och privata. Redovisningen av pensionsnivåer i Orange rapport fokuserar dock enbart på den inkomstrelaterade delen av den allmänna pensionen. Varken grundskydd i form av garantipension och bostadsförmåner eller avtalspensioner ingår i redovisningen.

Hur utbetalningar av grundskyddet utvecklas har även koppling till den offentlig-finansiella hållbarheten som helhet i statsbudgeten. Om pensionssystemet i framtiden inte kan leverera tillräckliga pensioner kommer utbetalningar av grundskyddet, dvs. garantipensionen och bostadsförmåner, att öka. Dessa utgifter belastar utgiftsområde 11, dvs. har en direkt påverkan på statens budget.

Tillämpning av försäkringstekniska standarder för god praxis

Riksrevisionen anser att redovisningen i Orange rapport generellt är förenlig med de tillämpbara kriterierna för försäkringsteknisk redovisning. Samtidigt bör vissa delar av redovisningen förstärkas i syfte att öka redovisningens transparens samt relevans för beslutsfattarna. De iakttagelser som redovisas ovan ligger i linje med de generella rekommendationer för försäkringsteknisk redovisning som är framtagna av International Actuarial Association (IAA).

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Pensionsmyndigheten att

- förstärka analysunderlaget avseende konjunkturläget påverkan på systemets finansiella resultat samt avseende pensionssystemets nyckelegenskaper
- vidareutveckla analysunderlaget avseende
 - risker för obalanser i pensionssystemet som orsakats av en negativ *trendmässig* makroekonomisk utveckling och som reflekterar de ekonomiska och demografiska utmaningar som Sverige står inför



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- risker kopplade till *kraftiga variationer* i makroekonomiska förlopp, dvs. en analys av hur kraftiga lågkonjunkturer och andra typer av makroekonomiska chocker påverkar risken för balansering och även längden på balanseringsperioderna
- utveckla analysen av hur den totala disponibla inkomsten, och därmed den relativa ekonomiska standarden för både dagens och morgondagens pensionärer, påverkas av pensionssystemets utformning.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge den myndighet som regeringen anser vara mest lämpad i uppdrag att

- bistå Pensionsmyndigheten med en vidareutveckling av riskanalysen, dvs. expertstöd vid identifiering och analys av demografiska och ekonomiska utmaningar som pensionssystemet står inför på både kort och lång sikt
- vidareutveckla hållbarhetsanalysen i termer av systemets förmåga att leverera tillräckliga pensioner nu och i framtiden.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Pensionssystemets finansiella hållbarhet och pensionernas tillräcklighet utgör enligt regeringen de två grundläggande och prioriterade egenskaperna för pensionssystemet.¹ För att utvärdera pensionssystemets finansiella resultat använder regeringen och riksdagen underlag från Pensionsmyndighetens Orange rapport. I rapporten redovisas och förklaras den allmänna inkomstgrundade pensionens finansiella ställning vid utgången av respektive redovisningsår, utvecklingen under året samt tre scenarier för framtiden. Redovisningen skapar förutsättningar för en förståelse av systemets uppbyggnad och vad som påverkar dess tillgångar och skulder. Beräkningarna som redovisas i Orange rapport ligger också till grund för det balanstal som fastställs av regeringen och de har därmed en avgörande betydelse för indexeringen av pensionerna. I rapporten görs även en framskrivning av pensionssystemets långsiktiga utveckling. Dessa beräkningar utgör i sin tur underlag för bedömning av den automatiska balanseringsmekanismens konsekvenser för individen och för samhället i stort.

Sedan 2015 har flera regelförändringar som rör inkomstpensionssystemet beslutats av riksdagen.² I korthet innebär förändringarna att flera utjämnningar i balanstalens komponenter har tagits bort och att det i stället är själva balanstalet som utjämnas. Detta benämns "det dämpade balanstalet" och tillämpades för första gången för indexering av pensioner och pensionsbehållningar vid årsskiftet 2016/2017. Inkomstindex har också förändrats för att bättre följa genomsnittsinkomsten och vara mer aktuell. Det dämpade balanstalet redovisades för första gången i Orange rapport 2015.

Vissa delar av Orange rapport ingår i Pensionsmyndighetens årsredovisning och är därmed föremål för Riksrevisionens årliga revision. Den årliga revisionen syftar framför allt till att säkerställa att redovisningen av pensionssystemet skett i enlighet med gällande författningar. I denna kompletterande effektivitetsgranskning fokuserar vi på tillräckligheten och relevansen av det underlag som rör pensionssystemets finansiella resultat och pensionssystemets långsiktiga utveckling.

¹ Prop. 2015/16:1, Budgetproposition 2016, *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget*, avsnitt 1.2.

² Prop. 2014/15:125, bet. 2015/16:SfU6, rskr. 2015/16:32.

1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor

Revisionsfrågorna tar sin utgångspunkt i statens ansvar för att upprätthålla ett finansiellt hållbart pensionssystem samt Pensionsmyndighetens ansvar för att leverera relevant underlag i frågan om bedömning av systemets hållbarhet. Den övergripande revisionsfrågan är följande:

Utgör Pensionsmyndighetens redovisning i Orange rapport 2015 ett tillräckligt underlag för en samlad bedömning av pensionssystemets finansiella ställning, långsiktiga utveckling och påverkan på individer och samhället?

Granskningsfrågan besvaras utifrån följande delfrågor:

- Innehåller redovisningen en tydlig beskrivning av hur pensionssystemets finansiella hållbarhet kan bedömas givet systemets konstruktion?
- Utgör Pensionsmyndighetens redovisning i Orange rapport 2015 ett tillräckligt underlag vad gäller systemets finansiella ställning och de faktorer som ligger bakom utvecklingen?
- Redovisar Pensionsmyndigheten en tillräcklig analys av vilka risker kopplade till den demografiska och ekonomiska utvecklingen, beteendeförändringar på arbetsmarknaden m.m. som kan inverka negativt på pensionssystemets finansiella hållbarhet och pensionernas tillräcklighet?
- Utgör Pensionsmyndighetens redovisning i Orange rapport 2015 ett tillräckligt underlag vad gäller systemets påverkan på den ekonomiska standarden för dagens och morgondagens pensionärer?
- Är redovisningen förenlig med tillämpbara kriterier för försäkringsteknisk (aktuariell) redovisning och riktlinjer från internationella aktuariella organisationer samt OECD och EU?

1.3 Bedömningskriterier

En tydlig, tillräcklig och transparent redovisning av pensionssystemets finansiella ställning och utveckling är central för medborgarnas förtroende för pensionssystemet men även nödvändig för en oberoende utvärdering.

1.3.1 Riksdagens överväganden

Orsaker bakom utvecklingen av fördelningssystemets tillgångar och skulder

Enligt socialförsäkringsutskottets betänkande avseende automatisk balansering av ålderspensionssystemet³ är det väsentligt att redovisningen ger en god beskrivning av de faktorer som bestämmer utvecklingen av fördelningssystemets tillgångar och skulder så att balanstalets utveckling kan följas och förstås. Vidare anser utskottet

³ Bet. 2000/01:SfU13, s.16, rskr. 2000/01:210.

att det är angeläget att utforma redovisningen så att var och en av de faktorer som bestämmer pensionens storlek i såväl inkomstpensionssystemet som premiepensionssystemet belyses. En sådan redovisning torde enligt utskottet kunna ge relativt goda möjligheter att i förväg bedöma om och i vilken omfattning balansindex kan komma att tillämpas.⁴

Analys av hur systemegenskaper inverkar på systemets finansiella hållbarhet

Socialförsäkringsutskottet framhåller vidare att målet med pensionsreformen har varit att ge systemet så goda sociala egenskaper som möjligt inom ramen för ett finansiellt stabilt system med fast avgift. Det är detta mål som föranlett att pensionsrättigheterna så långt det är finansiellt möjligt ska förräntas med ett *snittindex*, dvs. följa den genomsnittliga inkomstutvecklingen. Samma mål beträffande goda sociala egenskaper har föranlett beslutet att *delningstalen ska vara fasta*⁵, vilket innebär att den utgående pensionen efter 65 års ålder inte påverkas av förändringar i genomsnittlig återstående livslängd efter 65 års ålder. De goda egenskaperna som den fasta avgiften, snittindexeringen och det fasta delningstalet ger fördelningssystemet medför dock att systemet vid en viss utveckling kommer att betala ut högre pensioner än vad avgifterna kan finansiera.⁶ Riksrevisionen har därmed särskilt fokus på redovisningen av hur tillämpning av snittindex respektive av fasta delningstal påverkar pensionssystemets resultat.

Analys av makroekonomiska risker

I socialförsäkringsutskottets betänkande identifieras vidare vilken betydelse olika makroekonomiska påfrestningar har för risken att obalans i pensionssystemet kan uppstå på lång eller kort sikt.⁷ Redovisningen av faktorer som förändrat arbetskraftsdeltagande, ökande livslängd, tillväxtförändringar och ändringar i in- och utvandring utgör därmed en utgångspunkt i Riksrevisionens granskning.

Tillräckliga pensioner med jämnare värdeutveckling

Sedan några år tillbaka pågår en översyn av pensionssystemet under ledning av den s.k. pensionsgruppen⁸. Gruppen har identifierat ett antal områden där man ser behov av justeringar i pensionssystemet, vilket också slagits fast i en särskild överenskommelse.⁹

⁴ Bet. 2000/01:SfU13, s. 24, rskr. 2000/01:210.

⁵ De fasta delningstalen innebär att beviljade pensioner inte räknas om i förhållande till förändringar i medellivslängden för personer som fyllt 65 år eller mer.

⁶ Bet. 2000/01:SfU13, s. 17.

⁷ Bet. 2000/01:SfU13, s. 19.

⁸ Pensionsgruppen består av riksdagsledamöter från de sex partier som står bakom pensionsöverenskommelsen. Den har i uppdrag att värda pensionsöverenskommelsen och förvalta det regelsystem som dessa partier gemensamt står bakom.

⁹ Dnr S2014/03722/SF.

Pensionsgruppen har bl.a. initierat en översyn av beräkningsreglerna med syftet att minska den fluktuation i pensionsutvecklingen som tidigare regler ledde till under framför allt en balanseringsperiod. Översynen resulterade i nya beräkningsregler för balanstal och inkomstindex, vilket i sin tur påverkar de redovisade resultaten i Orange rapport 2015. Uppföljning av hur volatiliteten i pensionsutvecklingen kommer att utvecklas givet de nya beräkningsreglerna är därmed en viktig del av analysen av pensionssystemet. Pensionsgruppen har vidare poängterat vikten av högre sysselsättning bland äldre i syfte att säkra rimliga pensionsnivåer för både dagens och morgondagens pensionärer.¹⁰

1.3.2 Riktlinjer och god praxis inom aktuariell redovisning

Riksrevisionens bedömning av huruvida redovisningen i Orange rapport ligger i linje med god praxis för aktuariell redovisning bygger på rekommendationer framtagna av International Actuarial Association (IAA). IAA arbetar aktivt med att utveckla internationella standarder för aktuariell redovisning (ISAP). Den senaste antagna föreskriften för aktuariella standarder för redovisningen av socialförsäkringsystem är *International Standard of Actuarial Practice 2 (ISAP 2)*, vilken gäller fr.o.m. 2013.¹¹

Den svenska redovisningsmetoden för pensionssystemets resultat- och balansräkning är unik och skiljer sig på flera punkter från de klassiska modellerna för hur man upprättar en aktuariell redovisning av ett icke fonderat allmänt pensionssystem. Den svenska redovisningsmetoden har i stället stora likheter med en klassisk resultat- och balansräkning som brukar upprättas för fonderade pensionsförsäkringar. Därför kan inte samtliga internationella rekommendationer avseende aktuariell redovisning av allmänna icke fonderade pensionssystem tillämpas på den svenska aktuariella redovisningen.

Av ISAP 2 framgår bl.a. följande generella kriterier för aktuariell redovisning:

- En tydlig redogörelse ska finnas om syftet med den finansiella analysen.
- Av redovisningen ska det framgå vilka väsentliga risker systemet står inför.
- Resultaten som redovisas ska vara relevanta givet syftet med redovisningen.
- Redovisningen ska vara heltäckande, tydlig och begriplig.
- Antaganden och metoder som tillämpas ska beskrivas.
- Redovisningen ska innehålla tillräckligt med information för att möjliggöra välgrundade beslut för beslutsfattarna.
- Av redovisningen ska tydligt framgå vilken osäkerhet de olika antagandena är förknippade med.

¹⁰ Prop. 2016/17:1, *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget*, avsnitt 1.1, s. 9.

¹¹ För mer information om IAA:s riktlinjer för aktuariell praxis, se: <http://www.actuaries.org>.

- Av redovisningen ska framgå hur känsliga resultaten är för variationer i både antaganden och framskrivningsmetod.
- Redovisningen ska vara jämförbar över tid och skillnader i beräkningsförutsättningar jämfört med tidigare bedömningar bör kommenteras.
- Alla beräkningsförutsättningar ska redovisas klart och tydligt och vara tillgängliga för kontroll av oberoende experter.
- När antaganden om framtiden bestäms ska hänsyn tas till historiska förlopp.
- Av redovisningen bör utfallet för individer framgå.

1.3.3 Internationella riktlinjer för hållbara pensioner

Pensionernas tillräcklighet som en del av hållbarhetsbedömningarna

En av de viktigaste skillnaderna mellan det reformerade pensionssystemet och det gamla ATP-systemet är riskfördelningen mellan staten och individen. I det nya pensionssystemet garanteras systemets långsiktiga finansiella hållbarhet tack vare automatiska justeringar av pensionsskulden, dvs. pensionsutbetalningar, pensionsrätter och pensionsbehållningar. Det betyder att en större del av risken bärs av individen, som riskerar att få lägre pension. Det talar för att analysen av systemets finansiella hållbarhet och dess konsekvenser bör innehålla ett individfokus, dvs. en redogörelse av hur pensionssystemets finansiella resultat inverkar på pensionernas värdeutveckling på individnivå.

Samtliga EU-medlemmar, inklusive Sverige, har ställt sig bakom Europeiska kommissionens övergripande vitbok *An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*. I vitboken har medlemsländerna i EU kommit överens om icke bindande mål och riktlinjer för sina pensionssystem. Överenskommelsen har formen av s.k. mjuk styrning (open method of coordination, OMC). Två grundläggande principer ligger till grund för OMC inom pensionsområdet:

- Ett lands pensionssystem ska vara hållbart, dvs. finansiellt stabilt på lång sikt.
- Pensionssystemet ska tillhandahålla tillräckliga förmåner till landets invånare.¹²

Socialförsäkringsutskottet har i sitt utlåtande avseende vitboken ställt sig bakom EU:s syn gällande vikten av aktiva insatser i syfte att uppnå tillräckliga pensioner och långsiktigt hållbara pensionssystem. Bland annat betonas vikten av ett längre arbetsliv och en högre sysselsättningsgrad bland kvinnor.¹³

I sex publikationer med rubriken *Pensions at a Glance*, vilka getts ut sedan 2005, har OECD byggt upp en omfattande och strukturerad analys av medlemsländernas

¹² I OMC finns inte några bindande regler som medlemmarna ska följa. I stället innebär överenskommelsen mellan medlemsländerna att de enskilda länderna ska ta fram och tillhandahålla statistik och kalkyler som belyser utfallet av deras välfärdsystem, i det här sammanhanget pensionssystemet.

¹³ Socialförsäkringsutskottets utlåtande 2011/12:SfU15, Vitbok om pensioner *Kommissionens vitbok om en agenda för tillräckliga, trygga och långsiktiga bärkraftiga pensioner, KOM(2012) 55*.

pensionssystem. Grunden till *Pensions at a Glance* är en systematisk beskrivning av ländernas pensionssystem samt av utfall för de försäkrade. I den tredje utgåvan (2009) redogörs för OECD:s principer för bedömning av ett lands pensionssystem.¹⁴ Även OECD framhåller vikten av att både systemets finansiella stabilitet och pensionernas tillräcklighet ingår i olika hållbarhetsbedömningar.

1.4 Avgränsningar

I denna granskning fokuserar vi på Pensionsmyndighetens redovisning i Orange rapport 2015 avsnitt 2 och 8 (*Resultat- och balansräkning samt Noter och kommentarer*) samt avsnitt 7 (*Pensionssystemets framtid i tre scenarier*). Granskningen avser enbart redovisningen av inkomstpensionssystemet medan redovisningen av premiepensionssystemet inte har varit föremål för granskningen. Att premiepensionssystemet exkluderas beror på att systemet inte påverkas av den automatiska balanseringen.

Vad gäller långsiktigsberäkningarna i avsnitt 7 utvärderas inte själva framskrivningsmodellen utan främst formerna för redovisningen, dvs. tillräckligheten och relevansen i de resultat som redovisas och som därmed utgör underlag för bedömningen av pensionssystemets långsiktiga hållbarhet.

1.5 Genomförande

För att undersöka och bedöma Pensionsmyndighetens redovisning av pensionssystemets finansiella ställning och långsiktiga utveckling har Riksrevisionen genomfört intervjuer och dokumentstudier. Konsultföretaget Ernst & Young (EY) har bidragit med processkartläggning samt rutingenomgång av Pensionsmyndighetens framskrivningsmodell, vilken har använts som bas för bedömningar av pensionssystemets långsiktiga utveckling. Kartläggningen syftade till att säkerställa att processerna kring framskrivningsmodellen är robusta och dokumenterade på ett sådant sätt att risken för fel minimeras samt att identifierade risker möts av adekvata kontroller.

I syfte att utvärdera den svenska redovisningen ur ett internationellt perspektiv samt undersöka hur redovisningen förhåller sig till aktuariell god praxis inom området har Riksrevisionen tagit del av expertkunskap från professor (emeritus) i socialförsäkring Edward Palmer.

¹⁴ OECD. *Pensions at a Glance 2009*, s. 85.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 diskuteras Pensionsmyndighetens redovisning i Orange rapport av pensionssystemets finansiella resultat. Vidare beskrivs hur pensionssystemets finansiella hållbarhet redovisas i andra sammanhang av regeringen, Konjunkturinstitutet och internationella bedömare som OECD och EU.

Kapitel 3 beskriver det rättsliga ramverk samt de redovisningsprinciper och beräkningsmetoder som tillämpas i Orange rapport. Här beskrivs bl.a. beräkningsprinciperna för pensionssystemets balansräkning samt de metoder som används för bedömning av pensionssystemets långsiktiga utveckling.

I kapitel 4 presenteras Riksrevisionens iakttagelser avseende redovisningen av pensionssystemets finansiella ställning och långsiktiga utveckling.

I bilaga 1 belyses den svenska redovisningen av pensionssystemet ur ett internationellt perspektiv.

1.7 Centrala termer och begrepp

Allmän pension är pension enligt lag. Den allmänna pensionen regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, och består huvudsakligen av inkomstpension, tilläggspension, premiepension och garantipension.¹⁵

Allmän pensionsavgift är den avgift som enskilda betalar via inkomstskatten. Pensionsavgiften motsvarar 7 procent av inkomsten upp till avgiftstaket.

Avgiftsinkomst är summan av de pensionsavgifter som betalas till fördelningssystemet under ett år.

Avgiftstillgång är värdet på avgiftsflödet till inkomstpensionen. Värdet beräknas genom att avgiftsinkomsten multipliceras med omsättningstiden.

Balansering är en metod för att återställa den finansiella balansen i systemet för inkomst- och tilläggspension inom den allmänna pensionen. Balanseringen aktiveras om balanstalet faller under 1,0000, dvs. när systemets pensionsskuld är större än systemets tillgångar, och avslutas när balansindex når samma nivå som inkomstindex.

Balanstal är ett mått på inkomstpensionssystemets finansiella ställning vid ett årsskifte. Det uttrycker förhållandet mellan systemets tillgångar och dess skulder. Om balanstalet är mindre än 1 är pensionsskulden större än systemets tillgångar och balanseringen aktiveras för att återställa systemets balans. Det innebär att indexeringen av pensioner och pensionsbehållningar minskas.

¹⁵ Se 55 kap. 2-8 §§ SFB.

Buffertfonder hanterar periodiska skillnader mellan pensionsavgifter och pensionsutgifter i ett fördelningssystem. En buffertfonds främsta syfte är att stabilisera pensionsutbetalningarna och pensionsavgiften i förhållande till ekonomiska och demografiska variationer. Buffertfonden i den allmänna pensionen består av fem olika fonder: första, andra, tredje, fjärde och sjätte AP-fonden.

Delningstal är det tal som används för att beräkna pensionsbelopp i en premiebestämd pensionsförsäkring och i den allmänna pensionen. Delningstalet speglar den beräknade återstående livslängden vid pensioneringstillfället med beaktande av den ränta som tillgodoräknas pensionen. Så kallade ekonomiska delningstal används vid beräkning av pensionskulden.

Dämpat balanstal för ett år beräknas som summan av talet 1 och det tal som motsvarar en tredjedel av differensen mellan det balanstal som har fastställts för samma år och talet 1. Det dämpade balanstalet ska avrundas till fyra decimaler. Talet används fr.o.m. årsskiftet 2016/2017 för att bl.a. indexera utbetalade pensionsbelopp och pensionsbehållningarna.

Fonderat pensionssystem är ett system där inbetalda pensionsavgifter eller premier fonderas och sparas separat för varje enskild person eller ett kollektiv. Premiepensionssystemet är ett exempel på ett fonderat system.

Fördelningssystem är ett pensionssystem där inbetalda pensionsavgifter eller premier under ett visst år används för att finansiera samma års utbetalningar. I ett fördelningssystem med buffertfonder används eventuella överskott för att finansiera andra års underskott.

Intjänandeålder anger den genomsnittliga kapitalviktade åldern för intjänad pensionsrätt. Med kapitalviktad avses att genomsnittsåldrarna beräknas som snittvärden viktade med intjänat respektive utbetalt belopp.

Omsättningstid speglar den förväntade tiden från det att pensionsrätt tjänas in till det att den betalas ut som inkomstpension. Omsättningstiden beräknas som differensen mellan utbetalningsålder och intjänandeålder. Omsättningstiden används för att värdera avgiftsflödet. Den bestäms av reglerna för intjänande och utbetalning av pension och av varje åldersgrupps förvärvsmönster och förväntade livslängd.

Pay As You Go-system (PAYG) är ett s.k. fördelningssystem, vilket innebär att inbetalda pensionsavgifter eller premier under ett visst år används för att finansiera samma års pensionsutbetalningar.

Pensionsbehållning är värdet av intjänade pensionsrätter inom den allmänna pensionen vid en viss tidpunkt. Efter avdrag för administrationsavgifter utgör pensionsbehållningen för inkomstpension summan av pensionsrätterna för varje år uppräknad med fördelade arvvinster och omräknad med förändringen av inkomstindex eller balansindex.

Pensionsgrundande inkomst (PGI) är den inkomst som utgör underlag för beräkning av pensionsrätt inom den allmänna pensionen. I princip motsvaras PGI av årsinkomsten (förvärsinkomst, sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning m.m.) minskad med den allmänna pensionsavgiften, dock högst 7,5 inkomstbasbelopp per år.

Pensionsnivåer såsom de redovisas i Orange rapport illustrerar genomsnittlig pension i förhållande till genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för personer i åldersgruppen 16–64 år.

Pensionsrätt är ett belopp som varje år sätts av till inkomstpension samt premiepension. Pensionsrätten är 18,5 procent av pensionsunderlaget, dvs. lika stor andel som för den sammanlagda pensionsavgift som tillfaller pensionssystemet. Pensionsrätten för inkomstpension är 16 procent och pensionsrätten för premiepension 2,5 procent av pensionsunderlaget för personer som är födda 1954 eller senare.

Pensionsskuld såsom den redovisas i Orange rapport är pensionsåtagandet vid utgången av varje år. Pensionsskulden till förvärsaktiva avseende inkomstpension beräknas som summan av alla individers pensionsbehållningar. Pensionsskulden till pensionerade beräknas genom att multiplicera pensionsbeloppet för varje årskull med årskullens ekonomiska delningstal.

Pensionsunderlag (PU) är summan av pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp, dock högst 7,5 inkomstbasbelopp per år.

Tilläggs pension är den del av den allmänna pensionen som beräknas enligt ATP-systemet¹⁶. Tilläggs pensionen motsvarar tidigare ATP plus folkpension och utbetalas till personer födda före 1938.

Utbetalningsålder anger den genomsnittliga kapitalviktade åldern för utbetald pension.

¹⁶ Tilläggs pension hette tidigare *allmän tilläggs pension* (ATP), men bytte 2003 namn till enbart tilläggs pension.

2 Orange rapport och bedömningar av pensionssystemets finansiella hållbarhet

2.1 Syftet med redovisningen i Orange rapport

2.1.1 Pensionssystemets balansräkning

Balanstalet – en indikator på systemets finansiella stabilitet

Enligt förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundande ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling¹⁷ ska Pensionsmyndigheten senast den 30 april varje år göra en samlad redovisning av det inkomstgrundande pensionssystemets finansiella ställning och utveckling.

Redovisningen presenteras i en särskild publikation benämnd Orange rapport och den utgör en viktig komponent i det reformerade pensionssystemet. Systemet med automatisk balansering bygger på en metod som innebär att det årligen upprättas en resultat- och balansräkning, dvs. att fördelningssystemets tillgångar och skulder beräknas. Utifrån förhållandet mellan systemets tillgångar och skulder beräknas ett balanstal (solvensknoten). Att balanstalet understiger 1, dvs. att systemets skulder överstiger systemets tillgångar, tolkas som att det föreligger en risk för en långsiktig ohållbar situation, dvs. att systemet inte klarar av att betala sina åtaganden. Balanstalet är därmed ett sammanfattande mått på inkomstpensionssystemets finansiella ställning.¹⁸

Som huvudregel ska pensioner och pensionsbehållningar förräntas med utvecklingen av genomsnittsinkomsten (s.k. inkomstindex). Den automatiska balansen innebär att förräntning av pensionerna anpassas till systemets finansiella resultat för att skapa förutsättningar för en hållbar långsiktig utveckling.

I Orange rapport 2015 redovisas och förklaras den allmänna inkomstgrundade pensionens finansiella ställning vid utgången av redovisningsåret samt utvecklingen under året. Redovisningen skapar därmed förutsättningar för en förstärkelse för systemets uppbyggnad och vad som påverkar dess tillgångar och skulder.

2.1.2 Långsiktberäkningar

I enlighet med förordningen (2002:135) om årlig redovisning ingår i Orange rapport en framskrivning av systemets antagna långsiktiga utveckling. Framskrivningar syftar till att belysa hur olika utvecklingsförlopp på lång sikt kan påverka det allmänna

¹⁷ Nedan kallad förordningen (2002:135) om årlig redovisning.

¹⁸ Pensionsmyndigheten, *Orange rapport 2015*, april 2016.

pensionssystemets finansiella ställning samt ge planeringsförutsättningar och underlag till en diskussion om systemet.¹⁹

Den svenska aktuariella redovisningen av pensionssystemets finansiella resultat är unik i det avseendet att den saknar prognosinslag vid beräkning av systemets totala tillgångar och skulder. Att exempelvis avgiftsinkomsterna normalt förändras i takt med den ekonomiska tillväxten beaktas i stället implicit genom att ökningen av avgiftsinkomsterna och indexeringen av pensionsbehållning och pensioner antas vara ungefär densamma.

I långsiktsberäkningarna, som redovisas i Orange rapport vid sidan om pensionssystemets resultat- och balansräkning, beaktas hur olika ekonomiska och demografiska förlopp kan inverka på systemets egenskaper. På det sättet utgör redovisningen av långsiktseffekter en viktig pusselbit i bedömningen av pensionssystemet ur såväl ett socialt som ett politiskt hållbarhetsperspektiv.

I det svenska pensionssystemet regleras den finansiella stabiliteten via justeringar av inkomstpensionerna och inkomstpensionsbehållningarna. Ett viktigt syfte med redovisningen i Orange rapport är därmed att redogöra för hur systemegenskaper inverkar på pensionsnivåerna för både dagens och morgondagens pensionärer.

Den aktuariella redovisningen och långsiktsberäkningar utgör därmed tillsammans två viktiga komponenter vid bedömningen av systemets hållbarhet, nämligen dels en indikator för systemets finansiella styrka (balanstalet), dels en bedömning av systemets långsiktiga konsekvenser för både individ och samhälle.

2.2 Pensionssystemet är konstruerat för att vara finansiellt hållbart

Reglerna inom ATP-systemet i kombination med den förväntade demografiska och ekonomiska utvecklingen medförde att pensionsutgifterna förväntades att på sikt överstiga systemets inkomster, vilket i sin tur medförde ett behov av ett nytt pensionssystem. Genom reformen har pensionssystemet försetts med en rad egenskaper i syfte att skapa förutsättningar för långsiktig finansiell stabilitet:²⁰

- Systemet är avgiftsbestämt där erhållen pensionsrätt motsvarar inbetald avgift.
- De årliga inkomstpensionerna beräknas vid pensionsuttaget med hänsyn tagen till den beräknade återstående medellivslängden genom de s.k. delningstalen.
- Utgifterna anpassas efter de finansiella förutsättningarna genom den automatiska balanseringen.

¹⁹ Pensionsmyndigheten, *Orange rapport 2015*, april 2016.

²⁰ Se exempelvis budgetpropositionen 2005/06:1, Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Det reformerade pensionssystemet är ett s.k. avgiftsdefinierat system, dvs. fristående från statens budget och i sin helhet finansierat med en fast pensionsavgift. Pensionssystemet bedöms vara finansiellt hållbart så länge som framtida pensionsutbetalningar kan finansieras med framtida avgiftsinbetalningar och den finansiella förmögenheten²¹ i systemet (den s.k. buffertfonden). Finansiell hållbarhet i systemet råder givet att buffertfondens värde plus nuvärdet av alla avgiftsinbetalningar är minst lika stort som nuvärdet av alla framtida pensionsutbetalningar.²² För att säkerställa att detta villkor uppfylls har pensionssystemet försetts med en balanseringsmekanism, den s.k. bromsen, som håller tillbaka flödet av pensionsutbetalningar när villkoret inte uppfylls. Denna broms har varit aktiverad sedan 2010 och kommer att vara så t.o.m. 2017.²³ När balanseringen aktiveras indexerar pensionsbehållningar och pensioner med förändringen i ett balansindex i stället för med förändringen i inkomstindex, och innebörden är att pensionerna per mottagare blir lägre än vad de skulle ha blivit utan balansering.²⁴

2.3 Pensionssystemet och hållbarheten i de offentliga finanserna

Pensionssystemets finansiella hållbarhet bedöms som regel i ett större perspektiv, nämligen som en del i bedömningen av huruvida de samlade offentliga finanserna är hållbara. Konjunkturinstitutet, regeringen samt olika internationella organisationer och institutioner publicerar årligen hållbarhetsbedömningar för finanspolitiken och de offentliga finanserna.

I förarbeten till pensionsreformen definierades ett hållbart pensionssystem som ett system där det inte föreligger risk för att de offentliga finanserna via påverkan av det inkomstrelaterade ålderspensionssystemet ska försämrats vid svängningar eller permanenta förändringar i ekonomiska eller demografiska förutsättningar.²⁵

Ett långsiktigt hållbart pensionssystem stärker förtroendet för systemet och därmed för de offentliga finanserna. Det bidrar i sin tur till makroekonomisk stabilitet. Regering och riksdag har vid flera tillfällen framhållit betydelsen av att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara.²⁶ Förtroende för de offentliga finanserna är en

²¹ Den finansiella förmögenheten utgörs av de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna 1–4 och 6), gemensamt även kallad för buffertfonden.

²² KI, *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna* 2016, mars 2015.

²³ Prop. 2016/17:1, Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, avsnitt 1.2.

²⁴ Balansindexets förändring bestäms av förändringen i inkomstindex och balansstalets storlek.

²⁵ Prop. 2000/01:70, Automatisk balansering av pensionssystemet.

²⁶ Se finansplanen till budgetpropositionen 2006/07:01, avsnitt 1.4.2, eller finansutskottets betänkande 2006/07:FIU20, rskr. 2006/07:220.

förutsättning för låga räntor och bidrar till högre tillväxt och en god sysselsättningsutveckling. Omvänt visar historien att de samhällsekonomiska kostnaderna kan bli höga om tilltron till de offentliga finanserna sviktar.²⁷

Med begreppet "offentligfinansiell hållbarhet" menas att den intertemporala budgetrestriktionen för den offentliga sektorn är uppfylld. Innebörden av denna restriktion är att de offentliga utgifterna på lång sikt måste kunna finansieras på annat sätt än genom upplåning.²⁸ Hållbarhetsanalysen syftar inte bara till att undvika offentligfinansiella kriser utan även till att uppnå rättvisa mellan generationer. Om dagens skattefinansierade välfärdsmodell kan hållas oförändrad innebär det att individer från olika generationer har samma nettoutbyte av den offentliga sektorn. Om ambitionsnivån på utgiftssidan måste sänkas eller skatterna höjas kommer villkoren för olika generationer däremot att skilja sig åt.²⁹

Konjunkturinstitutet

Av Konjunkturinstitutets (KI) myndighetsinstruktion³⁰ framgår att myndigheten ska genomföra långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna och bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. KI:s beräkningar av pensionssystemets finansiella hållbarhet bygger på Pensionsmyndighetens framskrivningsmodell.

Vad gäller bedömningen av pensionssystemets finansiella hållbarhet hänvisar KI till att systemet är konstruerat för att vara långsiktigt finansiellt hållbart och till att hållbarheten sköts via den automatiska balanseringsmekanismen.³¹ Bedömningarna utvidgas dock till att även redogöra för nödvändiga beteendeanpassningar i syfte att åstadkomma ett långsiktigt hållbart pensionssystem " i bemärkelsen att det ger ungefär bibehållen ersättningsgrad till pensionärerna".³² KI:s huvudscenario vid bedömningen av offentliga finansers finansiella hållbarhet bygger på ett antagande om beteendeförändringar hos äldre arbetskraft på så sätt att sysselsättningen till viss del följer utvecklingen av medellivslängden i syfte att hålla den genomsnittliga ersättningsnivån oförändrad i dagens och morgondagens pension.

Regeringen

Regeringen publicerar årligen bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i ett särskilt avsnitt i sin ekonomiska vårproposition. Samma underlag används sedan i det konvergensprogram som sänds till EU.

²⁷ RiR 2007:21.

²⁸ Ibid.

²⁹ Se prop. 2000/01:70.

³⁰ Se 1 § 4 förordningen (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet.

³¹ Konjunkturinstitutet, *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna 2016*, mars 2015.

³² Ibid.

Syftet med analysen är att i god tid fånga upp tecken på obalanser, så att åtgärder för att återställa hållbarheten kan vidtas i tid. Hållbarheten bedöms utifrån långsiktigsberäkningar och bygger på framskrivningar av den svenska ekonomin långt in i framtiden.³³ Genom alternativa scenarier som baseras på olika antaganden utvärderas vilka faktorer som stärker de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt och vilka som försvagar dem. Med andra ord utvärderas hur offentliga finanser, där pensionssystemet utgör en viktig komponent, står emot tillfälliga svängningar respektive permanenta förändringar i de ekonomiska eller demografiska förutsättningarna.

Fokus i de långsiktiga bedömningarna ligger enbart på finansiell hållbarhet, utan någon bedömning av pensionernas tillräcklighet.

Internationella bedömningar

Som medlemsland deltar Sverige i EU:s och OECD:s arbete med redovisningar av medlemsländernas offentliga åtaganden. Inom pensionsområdet är de två viktigaste återkommande publikationerna EU:s *Ageing Report*³⁴ och OECD:s *Pensions at a Glance*³⁵. Dessa organisationers publikationer är inte på något sätt fullskaliga aktuella utvärderingar av länders pensionssystem. Bland annat avstår EU och OECD normalt från att identifiera och analysera risker för ett specifikt lands pensionssystem. De avger inte heller förslag om förändringar i medlemsländernas pensionssystem. Däremot följer EU:s *Ageing Report* de metoder som normalt används vid aktuariell utvärdering av ett lands pensionssystem.

Både för EU och OECD är redovisningen av resultaten inriktad framför allt på systemens finansiella hållbarhet på både medelkort och lång sikt.³⁶ Samma grunddefinition används för vad som anses vara hållbara offentliga finanser, dvs. att de offentliga utgifterna på lång sikt måste kunna finansieras på annat sätt än genom upplåning.³⁷ I den övergripande hållbarhetsbedömningen görs en analys av hur

³³ Bedömningar av finansiell hållbarhet bygger på långsiktscalkyler där regeringen gör en nuvärdesberäkning av den offentliga sektorns förväntade framtida inkomster och utgifter.

³⁴ EU:s *Ageing Report* skapades genom en överenskommelse mellan medlemsländerna vid Stockholm European Council 2001. Överenskommelsen var att regelbundet göra en översyn av den långsiktiga hållbarheten av ländernas offentliga finanser mot bakgrund av de framtida demografiska utmaningarna. Rapportens ges ut av Europeiska kommissionen och tas fram av en arbetsgrupp bestående av experter från samtliga länder, under tillsyn av EU:s råd för ekonomiska och finansiella frågor (Ecofin). Första numret av *Ageing Report* gavs ut 2001 och från 2006 utkommer den vart tredje år.

³⁵ Sex publikationer med rubriken *Pensions at a Glance* har getts ut sedan 2005, där OECD presenterar en omfattande och strukturerad analys av OECD-ländernas olika pensionssystem. Grunden för publikationerna är en systematisk beskrivning av dels ländernas regelsystem, dels utfallet för de försäkrade.

³⁶ Metoderna för att prognostisera befolkningsutveckling, makroekonomi, och offentliga utgifter och inkomster är de samma för varje medlemsstat. Det medför att resultaten blir mer jämförbara mellan länderna än om de enskilda medlemsstaternas nationella beräkningar skulle ligga till grund för hållbarhetsbedömningen.

³⁷ Se ESO 2014:6.

PENSIONSSYSTEMETS ÅRSREDOVISNING – TYDLIG, TILLRÄCKLIG OCH TRANSPARENT?

mycket det primära finansiella sparandet behöver justeras, i dag och i framtiden, för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld.

Europeiska kommissionen beskriver hållbarhetsindikatorer som en viktig, men inte avgörande, del av underlaget vid sin bedömning av finanspolitikens hållbarhet. De kvantitativa indikatorerna kompletteras med ett antal kvalitativa faktorer vid bedömningen, bl.a. en utvärdering av hur den genomsnittliga pensionsutbetalningen utvecklas i förhållande till den genomsnittliga löneinkomsten i framskrivningarna, dvs. ett grovt mått på ersättningsgraden. Om den genomsnittliga pensionsutbetalningen ökar i en betydligt långsammare takt än genomsnittslönen ses det som en indikator på att pensionssystemet möjligen inte är socialt hållbart. En bedömning görs i detta fall av de äldres övriga inkomster, avtalade och privata pensioner m.m. Om dessa inte kan antas kompensera för utvecklingen ses det som en risk för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, även om pensionssystemets egna finanser utvecklas väl.³⁸

³⁸ RiR 2007:21.

3 Rättsligt ramverk, redovisningsprinciper och beräkningsmetoder

3.1 Pensionssystemets balansräkning

Enligt förordningen (2002:135) om årlig redovisning ska Pensionsmyndigheten årligen göra en samlad redovisning av det inkomstgrundande pensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Av 55 kap. 4 § socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, framgår att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten samt Första-Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska lämna de uppgifter som behövs för detta.

Inkomstpensionens avgiftstillgång och pensionsskuld beräknas utifrån bestämmelser i förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal. Ytterligare beskrivning av hur tillgångarna i inkomstpensionssystemets ska beräknas framgår av 58 kap. 14 § socialförsäkringsbalken. Från och med bokslutsåret 2015 påverkas redovisningen av systemets tillgångar och skulder av flera regeländringar.³⁹

ATP-skulden⁴⁰ avseende förvärsaktiva beräknas enligt de grunder som finns angivna i regeringens proposition 2000/01:70, *Automatisk balansering av ålderspensionssystemet*.⁴¹

Metoden som utarbetats för att beräkna värdet av fördelningssystemets avgiftsinkomst och skuld innebär att systemets balansräkning följer redovisningsmässiga principer, dvs. att det endast beräknas med utgångspunkt från verifierbara transaktioner. Inkomstpensionens tillgångar och skulder värderas utifrån händelser och transaktioner per den 31 december bokslutsåret, dvs. utan prognosinslag. Denna redovisningsprincip innebär att förändrade förhållanden påverkar systemets finansiella ställning först när förändringarna avspeglas i de händelser och transaktioner som redovisningen utgår från.

Resultat- och balansräkningen är upprättad enligt en dubbel bokföringsprincip, där både inbetalda pensionsavgifter och utbetalda pensioner ligger till grund för förändringar av systemets tillgångar och skulder. Skillnaden mellan inbetalda avgifter och

³⁹ Se förordningen 2002:780 om beräkning av balanstal. I förarbetena till ändring i förordningen som trädde i kraft 1 januari 2016 görs en ingående beskrivning av de nya beräkningsreglerna, se regeringens prop. 2014/15:125, s. 54 *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna*.

⁴⁰ Övergångsreglerna i pensionssystemet innebär att födda före 1954 får en del av sin pension beräknad enligt de gamla ATP-reglerna. ATP-skulden avseende förvärsaktiva är en väldigt liten del av den totala skulden (<1 procent) och beräkningsmodellen kommer att vara obsolet när den pensionsgrundande inkomsten är fastställd när de som är födda 1953 har fyllt 64 år, dvs. efter 2017.

⁴¹ Se förarbetena (prop. 2000/01:70). Vad gäller tilläggs pensionskulden till förvärsaktiva görs ett avsteg från principen att endast inträffade händelser ska ligga till grund för beräkningen. Enligt förordningen (2002:135) om årlig redovisning får skulden avseende tilläggs pension för förvärsaktiva därför beräknas utifrån vissa antaganden om framtida utveckling.

utbetalda förmåner, det s.k. avgiftsnettot, styrs av både den demografiska och den ekonomiska utvecklingen.

Dessa beräkningar redovisas årligen i Orange rapport, avsnitt 2 och 8. I avsnitt 2 redovisas en försäkringsteknisk uppställning av utvecklingen av inkomstpensionssystemets tillgångar och skulder, dvs. pensionssystemets resultat- och balansräkning. I avsnitt 8 presenteras beräkningsunderlaget samt redogörs för förklaringar bakom årets förändring i de olika delposterna (not 1–14).

Redovisning av systemets tillgångar är uppbyggd kring faktorer som pensionsavgifter, pensionsutbetalningar, avkastning på fonderat kapital, administrationskostnader, värdet av förändring av avgiftsinkomst samt värdet av förändringen av omsättningstid. Hur var och en av dessa faktorer påverkar pensionssystemets finansiella resultat redovisas i avsnitt 8, not 1–6, i Orange rapport 2015. Redovisning av systemets skulder är i sin tur uppbyggd kring följande faktorer: nya pensionsrätter, pensionsutbetalningar, indexering, värdet av förändringen i livslängd, uppkomna arvvinster, fördelade arvvinster samt avdrag för administrationskostnader. Dessa faktorer inverkan på resultatet beskrivs i sin tur i avsnitt 8, not 7–11.

3.2 Framskrivningar

Enligt förordningen (2002:135) om årlig redovisning, ska Pensionsmyndigheten vid samma tillfälle som systemets resultatredovisning tas fram redovisa en framskrivning av pensionssystemets långsiktiga utveckling. Pensionsmyndighetens redovisning av pensionssystemets långsiktiga utveckling bygger på en avancerad framskrivningsmodell där framtida sysselsättning och inkomster för olika grupper i befolkningen modelleras utifrån historiska utfall.⁴²

Det redovisas framskrivningar av resultat- och balansräkningar för inkomst- och premiepensionen 75 år framåt. Analysen av pensionssystemets framtid avser dels inkomstpensionssystemets finansiella utveckling, dels utvecklingen av pensionsnivåer. Tre huvudsakliga aspekter tas upp i redovisningen av inkomstpensionssystemets finansiella utveckling: avgiftsnettot, fondstyrkan och balanstalet.

3.2.1 Tre scenarier för demografisk och ekonomisk utveckling

Inkomstpensionssystemets långsiktiga finansiella ställning beskrivs i Orange rapport 2015 utifrån tre scenarier: basscenario, optimistiskt scenario och pessimistiskt scenario.

⁴² Den underliggande metoden i framskrivningsmodellen är en Markovsimulering som innehåller en fördefinierad övergångsmatrix som visar sannolikheten att röra sig mellan olika tillstånd. Sannolikheterna är kalibrerade efter ett historiskt utfall över hur olika grupper av individer förflyttar sig mellan olika bestånd, exempelvis aktiva, pensionärer, i arbete och utan arbete.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 1 Tre scenarier för demografisk och ekonomisk utveckling i Orange rapport 2015

	Bas	Optimistisk	Pessimistisk
Reallönetillväxten	1,8	2	1
Avkastning premiepensionen	3,9	5,5	1,0
Avkastning buffertfonden	3,25	5,5	1
Avkastning Riksgälden	2,75	3	1
Inflation (KPI)	2,0	2,0	2,0
Förändring av medellivslängden	SCB:s befolkningsprognos (huvudalternativ)	Oförändrat från 2015 och framåt	SCB:s befolkningsprognos med snabbare ökning av medellivslängden än i SCB:s huvudalternativ
Sysselsättning	Andelen sysselsatta antas oförändrad från 2015 och framåt	SCB:s befolkningsprognos (huvudalternativ) Högre framtida sysselsättning efter 2015 för kvinnor, äldre och invandrare.	Andelen sysselsatta antas oförändrad från 2015 och framåt
Pensionsålder	65	65	65

Reallönetillväxten antas öka med 1,8 procent i basscenariot och med 1 respektive 2 procent per år i det pessimistiska respektive optimistiska scenariot. För både det optimistiska scenariot och basscenariot ligger antagandet strax under medianvärdet för utvecklingen av reallönerna mellan 1960 och 2014.

I de tre scenarierna tillämpar Pensionsmyndigheten därtill olika förväntade avkastningar för premiepensionstillgångarna, marknadsvärdet för buffertfonden samt den tillfälliga förvaltningen hos Riksgälden.⁴³

Inflationen antas vara 2 procent per år i samtliga scenarier, dvs. i linje med Riksbankens inflationsmål.

⁴³ Bakgrunden till att man tillämpar olika antaganden är att Pensionsmyndigheten förväntar sig och önskar att återspegla skillnaden i fördelning mellan räntor och aktier i de olika portföljerna.

Basscenariots demografiska utveckling följer Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från 2015,⁴⁴ vilken beräknar en kraftigt ökad nettoinvandring jämfört med tidigare prognoser. Nettoinvandringen är främst hög i närtid; därefter sjunker den med cirka 2 000 personer per år för att stabiliseras kring ungefär 25 000 personer per år.⁴⁵ I det optimistiska scenariot är både nativiteten och nettoinvandringen högre än i basscenariot. Medellivslängden antas dock vara konstant och på 2015 års nivå hela prognosperioden. I det pessimistiska scenariot är antaganden om nativitet och nettoinvandring lägre än i basscenariot. Nettoinvandringen sjunker drastiskt de kommande åren för att vara som lägst runt 2035. Förändringarna i medellivslängd är som kraftigast i det pessimistiska scenariot.⁴⁶

I basscenariot antas sysselsättningsgraden vara oförändrad i förhållande till nuläget. Antagandet avviker från SCB:s huvudalternativ⁴⁷ där man antar framtida sysselsättningsökningar för den äldre delen av befolkningen. I stället används huvudalternativet för SCB:s sysselsättningsprognos i det optimistiska scenariot i Orange rapport 2015. Här används huvudalternativet för SCB:s sysselsättningsprognos från 2012 med sysselsättningsökningar för äldre, kvinnor och utrikes födda. Pensionsåldern antas vara konstant och ligga på 65 år i samtliga scenarier.

Redovisningen av pensionernas framtida utveckling i Orange rapport 2015 bygger dels på stiliserade typfallsberäkningar, dels på en sammanställning av individuella pensionsprognoser från de s.k. orange kuverten. Redovisningen avser inkomstrelaterad allmän pension; både garantipension och bostadsförmåner för pensionärer är exkluderade från redovisningen. Även övriga pensionsförmåner i form av avtalspensioner och privata pensionsförsäkringar är exkluderade från beräkningarna.

Typfallsberäkningar visar hur pensionsnivåer vid 65 års ålder utvecklas för typfall födda 1950–2015 i de tre olika framskrivningsscenarierna. Pensionsnivåer har beräknats för en fiktiv individ som har arbetat 42 år före pensioneringen vid 65 års ålder, med en inkomst som ökar i takt med den antagna genomsnittliga lönenivån. Pensionsnivån beräknas som en nybeviljad inkomstgrundad allmän pension vid 65 års ålder i relation till slutlönen.

⁴⁴ I SCB:s befolkningsprognos 2015 antas nativiteten vara 1,88 barn per kvinna. Den förväntade medellivslängden för män födda 2015 är 80,3 år och den förväntas öka till 85,6 år för män födda 2050. För kvinnor förväntas livslängden öka från 84,1 till 88,1 år under samma tidsperiod. Fram till prognosperiodens slut, 2090, ökar livslängden med ytterligare ungefär 4 år för både män och kvinnor.

⁴⁵ De närmaste fem åren väntas nettoinvandringen uppgå till nästan 500 000 personer.

⁴⁶ Den förväntade återstående livslängden ökar från 84,0 år för kvinnor till 90,6 år 2050. Motsvarande ökning för männen är från 80,4 till 88,3 år.

⁴⁷ SCB 2013:1, *Sysselsättningsprognos 2013, Utvecklingen till 2035 enligt två scenarier*.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Som ett komplement till pensionsnivån för typfallen redovisas pensionsnivåer framräknade utifrån prognoser i de s.k. orange kuverten.⁴⁸ I detta fall beräknas pensionsnivåer genom att varje individs pensionsprognos vid 65 års ålder, exklusive eventuell garantipension, divideras med samma individs pensionsgrundande inkomst 2014.

Det redovisas även pensionsnivåer som uppnås givet den pensionsålder som krävs för att pensionsnivån inte ska minska till följd av livslängdsökningen.

⁴⁸ I det orange kuvertet görs varje år pensionsprognoser för varje försäkrad med utgångspunkt från individens faktiskt intjänade pensionsrätt. När kuvertet skickas i februari–mars respektive år finns inkomstuppgifter med fram t.o.m. kalenderåret två år före det år kuvertet skickas. 2016 års kuvert utgår således från alla inkomster varje individ intjänat t.o.m. 2014.

4 Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar

Riksrevisionen har granskat Pensionsmyndighetens redovisning av den allmänna inkomstgrundade pensionens finansiella ställning vid utgången av 2015 samt framskrivningen av pensionssystemets långsiktiga utveckling. Redovisningen i Orange rapport är över lag ändamålsenlig och innehåller värdefull information om faktorer som påverkar pensionssystemets finansiella resultat för bokslutsåret. En årlig redovisning av pensionssystemets finansiella ställning skapar goda förutsättningar för en förståelse för systemets uppbyggnad och vad som påverkar dess tillgångar och skulder. Samtidigt har flera områden identifierats där Riksrevisionen ser ett behov av en större anpassning av redovisningen till dels de regelförändringarna som genomförts de senaste åren, dels de rådande demografiska och ekonomiska utmaningarna.

4.1 Anpassning av redovisningen till ny beräkningsmetod för balanstalet

Redovisningen i Orange rapport 2015 påverkas av ett antal förändringar av hur systemets tillgångar och skulder beräknas.⁴⁹ Bakgrunden till förändringarna är att systemet på kort sikt och under vissa förhållanden riskerat att reagera med en viss fördröjning eller reagera onödigt kraftigt. Tidigare regler försökte minska volatiliteten genom att utjämna avgiftstillgången, omsättningstiden och marknadsvärdet av buffertfonden. Alla utjämningar av balanstalets ingående komponenter har nu tagits bort och flyttats till en utjämning av det slutliga balanstalet. Detta benämns "det dämpade balanstalet" och är det som i slutändan påverkar pensioner och pensionsbehållningar.

I Orange rapport 2015 redovisas två mått – ett balanstal utan utjämning (systemets balanstal) samt ett dämpat balanstal. Systemets balanstal beräknas till 1,0201 och det dämpade balanstalet till 1,0067.

Systemets balanstal syftar även i fortsättningen till att mäta pensionssystemets finansiella ställning och beräknas som systemets tillgångar dividerade med systemets skulder. Fr.o.m. redovisningen i Orange rapport 2015 beräknas talet utifrån utjämnade delkomponenter, där det utjämnade balanstalet i fortsättningen kommer att

⁴⁹ Dessa är i detalj beskrivna i prop. 2014/15:125, *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna*, bet. 2015/16:SfU6, rskr. 2015/16:32.

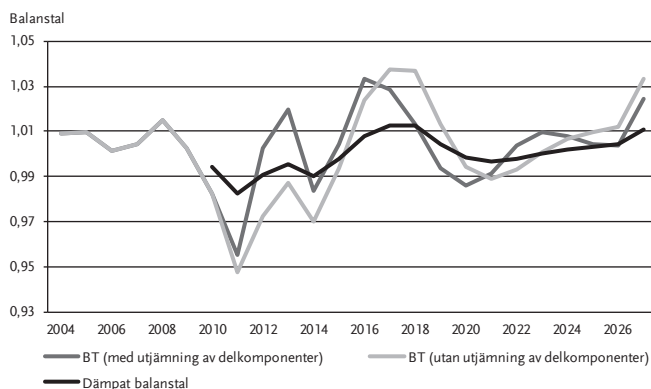
EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

avgöra om balanseringen behöver aktiveras för att säkerställa systemets långsiktiga finansiella balans.⁵⁰

Det *dämpade balanstalet* beräknades för första gången i Orange rapport 2015 och påverkar omräkningen av pensionsbehållningarna och pensionsutbetalningarna fr.o.m. årsskiftet 2016/2017. Det dämpade balanstalet beräknas som en tredjedel av utvecklingen av systemets balanstal. Genom att låta endast en tredjedel av systemets över- eller underskott påverka pensionsutfallet under en pågående balanseringsperiod dämpas volatiliteten i balanseringseffekten jämfört med de gamla reglerna.⁵¹

Av regeringens proposition *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna*, (prop. 2014/15:125) framgår följande "En naturlig följd av den dämpade balanseringen är att själva balanstalet (dvs. i princip den finansiella ställningen) utvecklas annorlunda med alternativa regler." Som framgår av diagrammet nedan innebär en borttagning av utjämningar i balanstlets delkomponenter att systemets finansiella ställning beräknas vara svagare 2011–2015 än enligt beräkningar genomförda enligt den gamla definitionen på balanstalet, dvs. ett balanstal (BT) med utjämnning av delkomponenter.

Diagram 1 Balanstal med och utan utjämnning i delkomponenter



Källa: Prop. 20014/15:125 s. 24.

⁵⁰ Om balanstalet understiger 1,0000, dvs. om pensionssystemets skulder överstiger tillgångarna, aktiveras den s.k. balanseringen.

⁵¹ Ds 2015:6 *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna*.

I propositionen 2014/15:125 uppmärksammas att beräkningen av den utjämnade avgiftsinkomsten har utformats efter hur inkomstindex beräknas. På det sättet utjämnades variationen i kvoten mellan avgiftstillgång och pensionsskuld. Det faktum att utjämningsar i inkomstindex har tagits bort från den 1 januari 2016 motiverar därmed borttagningen av utjämningsar av avgiftsinkomsten.

Riksrevisionen vill uppmärksamma att Orange rapport 2015 saknar en analys av hur den nya beräkningsmetoden inverkar på balanstalet i termer av balanstalets roll som *indikator på systemets finansiella ställning*. Övergången till outjämnade delkomponenter ställer nya krav på redovisningen, framför allt avseende behovet av ett större fokus på konjunkturlägets påverkan på systemets finansiella ställning.

Enligt stresstester som redovisas i ovan nämnda proposition innebär borttagandet av utjämningsar av delkomponenter att antalet balanseringsperioder minskar men att längden på balanseringsperioderna ökar något. Riksrevisionen vill dock poängtera att även om de genomförda stresstesterna tyder på att volatiliteten i det utjämnade balanstalet inte påverkas negativt finns det en risk att pensionssystemets tillgångar påverkas kraftigare av konjunkturella svängningar givet exempelvis det faktum att buffertfondens betydelse för systemets stabilitet har ökat markant de senaste åren och att dess volatilitet är hög.⁵²

4.2 Konjunkturlägets påverkan på systemets finansiella resultat

För förhållandet mellan pensionssystemets inkomster och utgifter har det betydelse i vilket konjunkturläge beräkningen av systemets tillgångar och skulder görs, eftersom man läser förhållanden under balansåret och använder det som bas för att beräkna systemets totala avgiftstillgångar. Som framgår av proposition 2000/01:70 innebär det faktum att inkomstpensionssystemets balansräkning saknar prognosinslag att "balanseringen kan aktiveras i situationer där en prognos visar att det inte är nödvändigt att aktivera balanseringen, exempelvis om förändringen är av tillfällig (exempelvis cyklisk) karaktär". Denna effekt bedömdes vara av mindre betydelse än fördelarna med att pensionssystemets balansräkning och eventuella avsteg från inkomstindexeringen helt beräknas med utgångspunkt från objektiva uppgifter.⁵³

Orange rapport 2015 saknar en riktad analys av pensionssystemets finansiella resultat i relation till det rådande konjunkturläget. Riksrevisionen vill uppmärksamma att det är viktigt att i samband med resultatredovisningen redogöra för konjunkturella riskfaktorer som på kort sikt kan inverka på systemets resultat, givet dels det som beskrivs i föregående avsnitt avseende effekten av utjämningsar av delkomponenter i systemets balanstal, dels det faktum att balansräkningen är upprättad utan prognosinslag. På det sättet skapas bättre planeringsförutsättningar för beslutsfattarna.

⁵² Se motiv för övergången till utjämningsar av buffertfondens värde i prop. 2008/09:219, bet. 2009/10:SfU6, rskr. 2009/10:5.

⁵³ Prop. 2000/01:70, bet. 2000/01:SfU13, rskr. 2000/01:210.

De identifierade riskfaktorerna kan i sin tur utgöra ett bidrag till de beräkningar som genomförs i framskrivningskapitlet (se avsnitt 4.6.1).

4.3 Pensionssystemets nyckelegenskaper

I syfte att ge pensionssystemet så goda fördelningspolitiska egenskaper som möjligt inom ramen för ett finansiellt stabilt system har systemet försetts med två egenskaper: indexering av pensionerna utifrån snittindex (inkomstindex) samt fasta delningstal efter pensioneringstillfället.⁵⁴

Dessa egenskaper innebär dock under vissa förhållanden en finansiell påfrestning på systemet. Denna påfrestning hanteras i sin tur via den automatiska balanseringsmekanismen.⁵⁵ Genom att löpande utvärdera dessa systemegenskaper skapas bättre förutsättningar att analysera huruvida utvecklingen motsvarar lagstiftarens intentioner.

4.3.1 Medellivslängdens påverkan på pensionssystemets finansiella resultat

Det svenska pensionssystemet med fasta delningstal innebär att den utgående pensionen efter 65 års ålder inte påverkas av förändringar i genomsnittlig återstående livslängd efter 65 års ålder. Konstruktionen innebär att pensionsskulden till pensionerade växer årligen i takt med förändringar i genomsnittlig återstående livslängd för de kohorter som pensionerna utbetalas till. Effekten av värdet av förändringen i återstående livslängd redovisas i Orange rapport, avsnitt 8 not 9. Värdet av förändringen i medellivslängd motsvarar skillnaden mellan pensionsskulden beräknad utifrån de ekonomiska delningstal som används det år redovisningen avser och pensionsskulden beräknad utifrån de ekonomiska delningstal som användes föregående år.

I resultatredovisningen för 2015 (avsnitt 8, not 9) anges att systemets skulder under året har ökat med cirka 14,9 miljarder kronor på grund av förändringen i återstående livslängd. Samtidigt innebär den dubbla bokföringsprincipen att förändringar av livslängden även påverkar pensionssystemets tillgångssida, vilket inte framgår av redovisningen.⁵⁶ Ändringar i återstående livslängd påverkar systemets avgiftstillgångar via ändringar i omsättningstid. Om den ökade medellivslängden innebär att en genomsnittlig avgiftskrona ligger en längre tid i systemet bidrar den ökade livslängden till att finansiera en större pensionsskuld.⁵⁷ Effekten på pensionsskulden

⁵⁴ Bet. 2000/01:SFU13 s. 17.

⁵⁵ Bet. 2000/01:SFU13 s. 17.

⁵⁶ För resonemanget kring detta se World Bank, Settergren O., 2013, s. 373.

⁵⁷ World Bank, Settergren O., 2013, s. 373.

utgör tillsammans med effekten på avgiftstillgången en nettoeffekt av livslängsförändringens inverkan på systemets finansiella resultat.⁵⁸

Riksrevisionen anser att redovisningen i Orange rapport framgent bör kompletteras med en beräkning av nettoeffekten av livslängsförändringar på systemets finansiella resultat, i syfte att ge en mer nyanserad bild av systemets förmåga att finansiera den ökade livslängden.⁵⁹

4.3.2 Relationen mellan summa- och snittindex

Ett *snittindex* definieras som utvecklingen av genomsnittligt intjänande och är den metod som används för indexering av pensionsbehållningar för de förvärsaktiva och för indexering av utbetalda pensioner.⁶⁰ Den har därmed en avgörande betydelse för värdeutvecklingen av inkomstpensionssystemets skulder. *Summaindex* definieras i sin tur som den förräntning som uppkommer på tillgångssidan och som beror på avgiftsflödets tillväxt.

Skillnaden mellan summa- och snittindex motsvarar därmed skillnaden mellan förräntningen av systemets avgiftstillgång och pensionsskulden. Förhållandet mellan skuldens och tillgångarnas utveckling har i sin tur en avgörande betydelse för utvecklingen av systemets finansiella ställning och därmed risken för balansering.⁶¹ I den mån avgiftsflödets tillväxt avviker från tillväxten i pensionsskulden kommer sådana skillnader att resultera i att systemets resultat förstärks alternativt försvagas.

Redovisningen i Orange rapport avsnitt 8 följer notsystemet i resultat- och balansräkningen, vilket är av stor vikt för förståelsen för och transparensen i de redovisade resultaten. I dagsläget görs ingen riktad analys av skillnaden i utvecklingen av summa- respektive snittindex samt de faktorer som förklarar skillnaden. Riksrevisionen anser att den nuvarande redovisningen med fördel kan kompletteras med ett större fokus på relationen mellan summa- och snittindex och de faktorer som ligger bakom utvecklingen. Av analysen bör även framgå huruvida utvecklingen är av tillfällig eller bestående karaktär.

En samlad redovisning skulle skapa bättre förutsättningar för utvärdering av hur sysselsättningsförändringar och förändringar inom övriga transfereringssystem påverkar pensionssystemets finansiella resultat. Om exempelvis antalet förvärsaktiva

⁵⁸ World Bank, Settergren O., 2013, s. 373.

⁵⁹ Pensionsmyndigheten påpekar att effekterna skulle mätas vid olika tidpunkter. Förändringen som redovisas för pensionerade består av förändringen av medelvärdet av de ekonomiska delningstalen för [t-1, t-2] och [t-1, t-2, t-3]. På tillgångssidan skulle förändringen bestå av förändringen av utbetalningsåldern för t-1 och t-2. Utbetalningsåldern innehåller även en faktor R^* som beror på skulden till pensionerade (SP) som i sin tur beror på medelvärdet av de ekonomiska delningstalen för [t-1, t-2, t-3].

⁶⁰ Utbetalda pensioner indexeras med följsamhetsindex, dvs. inkomstindex med avdrag för normen på 1,6 procent.

⁶¹ Se prop. 2000/01:70, *Automatisk balansering av ålderspensionssystemet*.

minskar samtidigt som genomsnittsinkomsten är oförändrad kommer avgiftsunderlaget att utvecklas svagare än snittinkomsten. Om så sker finns en risk för att förräntningen av pensionskulden överstiger den tillgängliga egenavkastningen, vilket i sin tur medför större risk för balansering.

Både täckningsgraden (antal personer som är berättigade att uppbära en sådan transferering) och ersättningsnivån för transfereringsinkomsterna har betydelse för relationen mellan pensionssystemets tillgångar och skulder. Om exempelvis färre personer bli berättigade till inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring vid ökad arbetslöshet kommer förräntningen av pensionskulden (som bygger på genomsnittlig pensionsgrundande inkomst) överstiga systemets egenavkastning och medföra en större risk för balansering.

En annan faktor som påverkar relationen mellan summa- och snittindex är reallönetillväxtens utveckling inom olika inkomstgrupper, där en diskrepans mellan summa- och snittindex kan uppstå om tillväxten över intjänandetaket väsentligt avviker från tillväxten under taket.⁶² Hur lönetillväxten utvecklas inom olika inkomstintervall är därmed en viktig del av analysunderlaget.

Även det faktum att formeln för att beräkna inkomstindex har förändrats det senaste året talar för vikten av att årligen utvärdera skillnaden i förräntning av systemets tillgångar och skulder. Som framgår av proposition 2014/15:125 har den tidigare konstruktionen av inkomstindex bidragit till en omotiverad årlig variation i omräkningen av inkomstpensioner och systemets skulder. Delvis berodde det på separationen av reallönetillväxt och inflation, en uppdelning som "härstammar från en ambition om att få en jämnare indexutveckling utan att ge avkall på måttets aktualitet".⁶³ Utjämnningen orsakade dessutom en instabilitetsskapande eftersläpning av indexeringen och därmed bestående obalanser mellan systemets tillgångar och skulder.

Inkomstindexformeln är numera förenklad till en enkel kvot av inkomstmättet för två på varandra följande år.⁶⁴ I Orange rapport 2015 påpekas dock att inkomstindex även i fortsättningen kommer att bidra till en viss instabilitet genom den kvardröjande

⁶² Inkomstindex som används för uppräknings av pensioner, vilket i sin tur påverkar utvecklingen av systemets skulder, beräknas utifrån pensionsgrundande inkomst upp till intjänandetaket på 7,5 gånger inkomstbasbelopp (PGI) samtidigt som systemets tillgångar utvecklas i takt med inbetalda pensionsavgifter upp till intjänandetaket.

⁶³ Pensionsmyndigheten, *Orange rapport 2015*, 2016, s. 70.

⁶⁴ För att helt ta bort den störande eftersläpningen hade det behövts ett inkomstmätt baserat på en framåtsyftande prognos. Detta bedömdes dock regeringen inte vara lämpligt. Därför kommer även det nya indexet att vara behäftat med en eftersläpningseffekt. Eftersläpningen är dock minskad till ett år, vilket är ungefär hälften av den tidigare eftersläpningen. Se Pensionsmyndigheten 2016, *Orange rapport 2015*.

eftersläpningen samt att den sätter särskilda krav på balanseringsmekanismen: "Instabiliteten måste pareras, utan att för den skull öka volatiliteten i pensionsnivåerna."⁶⁵

4.4 Redovisning av avgiftstillgångar

Pensionssystemets totala tillgångar består till cirka 90 procent av den s.k. avgiftstillgången, vilken värderas med utgångspunkt i hur stor pensionsskuld som bokslutsårets inbetalade pensionsavgifter skulle kunna finansiera om de förhållanden som råder under redovisningsåret vore beständiga.⁶⁶ Avgiftstillgången beräknas genom att multiplicera redovisningsårets avgiftsinkomster med omsättningstiden. Omsättningstiden motsvarar i sin tur skillnaden i förväntad kapitalvägd⁶⁷ ålder mellan den genomsnittliga avgiftsinbetalaren och den genomsnittliga pensionären givet bokslutsperiodens ekonomiska, demografiska och juridiska förhållanden.⁶⁸

Den årliga förändringen av avgiftstillgången delas i resultatredovisningen upp i värdet av förändring i avgiftsinkomst respektive värdet av förändring i omsättningstid. Värdet av förändringen i avgiftsinkomst (avsnitt 8, not 5) visar hur mycket mer (eller mindre) som systemets åtaganden kan finansieras genom en högre (eller lägre) avgiftsinkomst jämfört med föregående år. Värdet av förändringen i omsättningstid (avsnitt 8, not 6) visar i sin tur hur mycket mer (eller mindre) systemets åtaganden kan finansieras genom att tiden som en genomsnittlig krona ligger i systemet förlängs (eller förkortas).

Riksrevisionen anser att redovisningen av systemets avgiftstillgång (not 5 och 6) behöver förstärkas i syfte att ge en mer heltäckande och transparent bild av faktorerna bakom utvecklingen. Den viktigaste faktorn som förklarar utvecklingen av systemets tillgångar under redovisningsåret 2015 avser värdet av förändringen av omsättningstid (not 6). Systemets avgiftstillgångar minskade med cirka 256 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka ett års avgiftsinbetalningar. Som en jämförelse kan nämnas att det genomsnittliga värdet av förändringen av omsättningstid under redovisningsåren 2000–2014 har varit cirka -12,5 miljarder kronor per år. Av regeringens proposition *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna*,

⁶⁵ Pensionsmyndigheten, *Orange rapport 2015*, 2016, s. 70.

⁶⁶ De förhållanden som avses är ekonomiska och demografiska förhållanden samt pensionssystemets regler. De ekonomiska förhållandena utgörs av varje årskulls genomsnittliga pensionsgrundande inkomst och summan av dessa inkomster. De demografiska förhållandena avser dödligheten i olika åldrar. De regler för pensionssystemet som avses är de som används för att beräkna och indexera inkomstpension samt de som avgränsar avgifts- och pensionsunderlaget.

⁶⁷ Med kapitalvägd avses här att genomsnittsaldrarna beräknas som snittvärdet viktade med intjänat respektive utbetalt belopp.

⁶⁸ Man kan också säga att omsättningstiden visar hur lång tid det i genomsnitt förväntas ta från det att en krona i avgift betalas till systemet tills dess att den pensionsrätt som avgiften ger upphov till utbetalas i form av pension.

framgår att förändringen förklaras av engångseffekt orsakad av ändrade beräkningsregler för omsättningstiden.⁶⁹

Riksrevisionen anser att det bör finnas en mer heltäckande redovisning av orsaker bakom den relativt kraftiga negativa engångseffekten. Av redovisningen framgår inte hur stor andel av resultatet i not 6 som beror på engångseffekten respektive på övriga faktorer av demografisk och ekonomisk natur.

Fram t.o.m. redovisningsåret 2014 delades omsättningstiden upp i *intjänandetid* respektive *utbetalningstid* med en bestämd pensionsålder. Som framgår av propositionen innebar metoden att det bortsågs från flexibiliteten i pensioneringsmönstret.⁷⁰ Från och med redovisningsåret 2015 ändrades därför metoden för beräkning av omsättningstid. Numera beräknas omsättningstiden som skillnaden mellan förväntad kapitalvägd *utbetalningsålder* och förväntad kapitalvägd *intjänandeålder*.

I syfte att skapa bättre förutsättningar för framtida trendanalys bör redovisningen i avsnitt 8 not 6 kompletteras med beräkningar av intjänande- respektive utbetalningsålder för åren före 2015, även om de nya beräkningsreglerna gäller från årsskiftet 2016/2017.⁷¹

Som nämnts tidigare visar värdet av förändringen i avgiftsinkomst (not 5) hur systemets förmåga att finansiera åtaganden har förändrats jämfört med föregående år, tack vare förändringar i avgiftsinbetalningar. Både sysselsättningsutvecklingen och genomsnittligt intjänande för olika åldersgrupper har därmed betydelse för värdet av förändringen i avgiftsinkomst och behöver belysas mer ingående i not 5 i syfte att öka förståelsen för orsakerna bakom resultatet i Orange rapport 2015.

Även värdet av förändringen av avgiftsinkomst påverkas av de nya beräkningsreglerna. Från och med redovisningsåret 2015 används inte längre en utjämnad avgiftsinkomst utan den faktiska avgiftsinkomsten. Hur denna förändring har påverkat årets resultat bör framgå av redovisningen.

⁶⁹ Prop. 2014/15:125, s. 38.

⁷⁰ Som framgår av prop. 2014/15:125 har den kapitalvägda pensionsåldern för varje år beräknats till 65 år. Intjänandetidens längd är skillnaden mellan 65 år och förväntad genomsnittlig utbetalningsålder och 65 år. I realiteten upphör inte alltid intjänandet vid pensioneringen; intjänande av nya pensionsrätter samtidigt som pension betalas ut är inte ovanligt. Flexibiliteten i pensionsuttaget har ökat, vilket har motiverat en översyn av omsättningstidens beräkning. Den gamla beräkningen medförde att omsättningstiden, och därmed avgiftstillgången, överskattades.

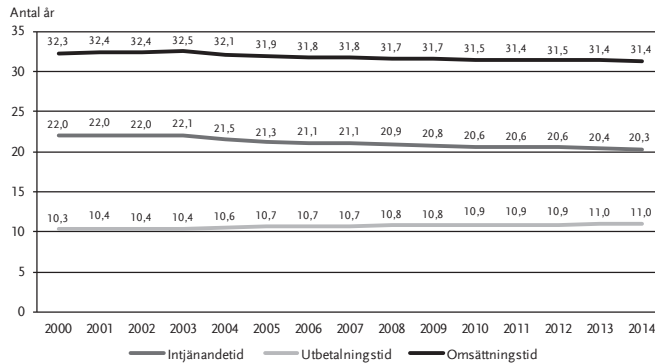
⁷¹ Enligt Pensionsmyndigheten är en retroaktiv beräkning behäftad med en del tekniska problem givet den nyligen genomförda övergången från statistikdatabas Store till databasen Pedal (Pensionsmyndighetens datalager) vid beräkning av omsättningstiden.

Riksrevisionen vill även uppmärksamma att redovisningen i Orange rapport saknar härledning bakom formler för beräkningen av värdet av förändringen av avgiftsinkomst respektive omsättningstid, vilket försvårar oberoende granskning av de redovisade resultaten.

4.5 Omsättningstidens delkomponenter

Sedan 2003 har det kunnat observeras en viss nedåtgående trend i omsättningstid, dvs. den tid som en genomsnittlig krona ligger kvar i systemet. Minskningen har framför allt berott på utvecklingen av intjänandetid.

Diagram 2 Omsättningstiden och dess komponenter, utvecklingen mellan 2000 och 2014



Källa: Orange rapport 2000–2015 samt Riksrevisionens egna beräkningar.

Riksrevisionen anser att redovisningen i Orange rapport behöver förstärkas med en djupare analys av utvecklingen av omsättningstidens delkomponenter och vilka faktorer som påverkar denna, inte minst på grund av övergången till en ny beräkningsmetod.⁷² Den nya beräkningsmetoden syftar primärt till att göra omsättningstiden mer känslig för förändringar i pensionsbeteendet, vilket behöver bevakas och så småningom utvärderas.⁷³

I en rapport från Pensionsmyndigheten bedöms att den ökade invandringen 2015 har orsakat en minskning av omsättningstiden, eftersom de inflyttade börjar betala in pensionsavgifter vid högre ålder. Detta minskar avgiftstillgången, vilket i sin tur bedöms få en reducerande effekt på ökningen av balanstalet (pensionssystemets

⁷² Att utvecklingen av omsättningstiden kräver en djupare utvärdering poängteras även i Settergren, 2013.

⁷³ Prop. 2014/15:125.

tillgångar i förhållande till dess skulder).⁷⁴ Analysen av orsakerna bakom utvecklingen av omsättningstiden bör därmed kompletteras med alla relevanta faktorer av demografisk och ekonomisk natur.

4.6 Pensionssystemets långsiktiga utveckling och påverkan på individer och samhälle

I samband med redovisningen av pensionssystemets balansräkning görs en framskrivning av pensionssystemets långsiktiga utveckling. Syftet är att belysa hur olika utvecklingsförlopp på lång sikt kan påverka det allmänna pensionssystemets finansiella ställning och pensionernas storlek.⁷⁵ Nedan redovisas Riksrevisionens iakttagelser avseende tillräckligheten och transparensen i de redovisade resultaten.

4.6.1 Underlag för utvärdering av risker för obalans i pensionssystemet

Den automatiska balanseringsmekanismen i kombination med aktuariella inslag i pensionssystemet⁷⁶ skapar förutsättningar för ett finansiellt hållbart system.

Trots detta kan vissa ekonomiska och demografiska förlopp på sikt medföra att pensionssystemets finansiella ställning riskerar att försvagas, vilken bl.a. kan få konsekvenser för pensionärernas ekonomiska standard. Detta kan exempelvis ske om sysselsättningen inom vissa åldersgrupper minskar eller om pensionsåldern inte ökar i takt med medellivslängdens förändring. Det primära syftet med framskrivningarna i Orange rapport är därmed inte att utvärdera systemets finansiella hållbarhet, utan fokus ligger snarare på utvärdering av risken för balansering, dvs. risken för att pensionsskulden (och därmed pensionerna) måste justeras ner i syfte att upprätthålla systemets finansiella hållbarhet.

I socialförsäkringsutskottets betänkande i samband med utformningen av balanseringsmekanismen identifieras vikten att följa hur olika makroekonomiska risker påverkar pensionssystemet på både lång eller kort sikt.⁷⁷ Resultaten av framskrivningar av pensionssystemets långsiktiga utveckling beror på den antagna utvecklingen av flera faktorer av demografisk och ekonomisk natur. Med hjälp av alternativa scenarier har man möjlighet att belysa vilka faktorer som stärker systemets finanser på lång sikt och vilka som försvagar dem.

Pensionsmyndigheten framför att som huvudregel brukar antaganden som används för framskrivningsmodellen hållas oförändrade mellan redovisningsåren. Syftet är att skapa en kontinuitet och jämförbarhet i resultaten och leveranserna från framskrivningsmodellen. Enligt Pensionsmyndigheten har flera antaganden som tillämpas

⁷⁴ Pensionsmyndigheten, *Asylinvandringens ekonomiska effekter på pensionssystemet*, 2016.

⁷⁵ Pensionsmyndigheten, *Orange rapport 2015, 2016*, s. 51.

⁷⁶ Ett avgiftsbestämt system där hänsyn tas till medellivslängdens utveckling via de framräknade delningstalen.

⁷⁷ Bet. 2000/01:SfU13, s. 19.

i modellen inte ändrats från den första modellen som utvecklades i början av 1990-talet. Alla antaganden utvärderas visserligen årligen men det finns enligt Pensionsmyndigheten en stor svårighet i att avgöra vad som är rättvisa både demografiska och ekonomiska antaganden utifrån 75 års horisont.

Riksrevisionen anser att de framskrivningsscenarier som redovisas i Orange rapport i större utsträckning bör bygga på en inventering av risker av både demografisk och ekonomisk natur. Det behövs en större diskussion om vilka faktorer som potentiellt minskar respektive ökar risken för att balanseringen aktiveras. Ett viktigt syfte med långsiktsberäkningarna är att belysa vilka faktorer som skapar förutsättningar för att dagens pensionssystem ska kunna leverera tillräckliga pensioner och därmed vara långsiktigt politiskt hållbart.

Vilka demografiska och ekonomiska förlopp som är aktuella att utvärdera kan variera från år till år och bör anpassas till de rådande förutsättningarna. Enligt god praxis för aktuariell redovisning ska det tydligt framgå vilken osäkerhet som de olika antagandena är förknippade med.⁷⁸ Ett exempel är sysselsättningsutvecklingen inom olika grupper. Sysselsättningsgraden, och därmed antalet avgiftsbetalare inom olika grupper, har en avgörande betydelse för systemets finansiella ställning.⁷⁹ Om antalet personer som har inkomst och betalar avgifter växer blir resultatet att avgiftsnettot, buffertfonden och balanstalet ökar. Pensionerna och de förvärsarbetandes intjänade pensionsrätter skrivs dessutom årligen upp med förändringen av genomsnittsinkomsten (inkomstindex).⁸⁰

Pensionsmyndighetens framskrivningar i basscenariot och i det pessimistiska scenariot bygger på ett antagande att andelen sysselsatta inom olika grupper antas vara oförändrad från 2015 och framåt. Det optimistiska scenariot i Orange rapport följer i stället SCB:s sysselsättningsprognos huvudalternativ från 2012 med sysselsättningsökningar för äldre, kvinnor och utrikes födda. Antagandet om konstant sysselsättning är behäftat med en relativt stor osäkerhet givet den kraftiga flyktinginvandringen 2015. Denna osäkerhet bör belysas och analyseras utifrån alternativa sysselsättningsantaganden.⁸¹

Ytterligare ett antagande som är förknippat med risker för framtida obalanser i pensionssystemet är att det antas ett oförändrat pensionsbeteende under hela

⁷⁸ IAA, *International Standard of Actuarial Practice 2, Financial Analysis of Social Security Programs*, 2013.

⁷⁹ Antalet avgiftsbetalare bestäms av antalet personer i förvärsaktiv ålder och andelen av dessa som har förvärsinkomst eller annan pensionsgrundande och avgiftsbelagd inkomst. Utvecklingen av antalet personer i förvärsaktiv ålder beror främst på nettoinvandringens storlek och födelsetalen.

⁸⁰ Inkomstindex alternativt balansindex de år balanseringen är aktiverad.

⁸¹ I framskrivningsmodellen bygger andelen sysselsatta bland utrikes födda på observerade uppgifter för startåret; under prognosperioden följer andelen sysselsatta framskrivningar i SCB:s sysselsättningsprognos. SCB:s prognos bygger i sin tur på en relativt grov indelning av populationen utan hänsyn till historiska skillnader i sysselsättningsstatus mellan arbetskraftsinvandrare och invandrare med flyktstatus.

prognosperioden i samtliga framskrivningsscenarier. Detta antagande ska ställas i relation till den kraftiga ökningen av antalet äldre som förväntas ske de närmaste 50 åren. Det saknas därmed en tillräcklig redovisning av hur ett ändrat pensionsbeteende påverkar systemets finansiella utveckling när det gäller avgiftsnettot, fondstyrkan och balanstalet.

Antagandet om konstant pensionsålder innebär att individernas årliga pensioner minskar, givet ökningen av återstående medellivslängd i basscenariot och det optimistiska scenariot, eftersom pensionsbehållningarna fördelas över fler år. I Orange rapport 2015 redogörs för s.k. livslängdseffekt och alternativ pensionsålder, dvs. den pensionsålder som krävs för att pensionsnivån inte ska minska till följd av livslängdsökningen. Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar behöver cirka två tredjedelar av den totala ökningen av livslängden läggas till arbetslivet för att få samma pensionsnivå för framtida pensionärer som för dagens pensionärer. Riksrevisionen anser att redovisningen av pensionssystemets framtida finansiella utveckling bör kompletteras med en analys av hur ett förändrat pensionsbeteende inverkar på resultatet.

4.6.2 Redovisning av effekter av kraftiga variationer i makroekonomiska förlopp

Den ekonomiska krisen 2008 illustrerade att pensionssystemet är känsligt för kraftiga variationer på det makroekonomiska planet. Balanseringen aktiverades för första gången 2010 och har varit aktiverad sedan dess. Kraftiga konjunktursvängningar gör att risken för att balanseringen aktiveras enskilda år är betydligt större än vad statistiska redovisningar visar.

Pensionsmyndighetens framskrivningar i Orange rapport 2015 är statistiskt utförda, dvs. det saknas en redovisning av hur risken för balansering och längden på balanseringsperioderna, på både kort och lång sikt, påverkas av verklighetstroga konjunkturförlopp.

Under intervjuer med Pensionsmyndigheten har det framkommit att myndigheten vill förbättra funktionaliteten i stresstester. Stresstester med hjälp av framskrivningsmodellen har exempelvis genomförts i andra sammanhang.⁸² Myndigheten har dock valt att inte redovisa resultatet av de olika faktorernas påverkan på resultatet i just Orange rapport 2015.

4.6.3 Underlag för utvärdering av pensionernas framtida utveckling

Konjunkturinstitutet, OECD och Europeiska kommissionen betonar alla betydelsen av pensionsnivåernas tillräcklighet vid bedömning av pensionssystemets finansiella hållbarhet. Enligt samtliga dessa bedömare bör fokus vid hållbarhetsanalysen

⁸² Se prop. 2014/15:125, *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna*.

läggas både på systemets förmåga att finansiera sina långsiktiga åtaganden och på pensionssystemets förmåga att leverera tillräckliga pensioner till dagens och morgondagens pensionärer. Även i riktlinjer för aktuariell redovisning av pensionssystem av PAYG-typ betonas vikten av att i samband med hållbarhetsberäkningar redogöra för prognoser över förmånsnivåer för både dagens och morgondagens förmånstagare.⁸³ På det sättet skapas bättre förutsättningar för beslutsfattare att i tid initiera de reformer som är nödvändiga för att garantera systemets sociala och politiska hållbarhet.

I budgetpropositionen för 2017 ligger fokus i resultatredovisningen av pensionssystemet på både systemets finansiella hållbarhet och pensionernas tillräcklighet. Pensionernas tillräcklighet analyseras utifrån den ekonomiska situationen för dagens pensionärer. I det avseendet utgör framskrivningar i Orange rapport ett viktigt komplement till redovisningen, givet att även framtida pensionärens ekonomiska situation ingår i analysen.

Enligt OECD:s kriterium för utvärdering av pensionssystem ska analysen bl.a. omfatta utvärdering av risker för relativ fattigdom bland framtida pensionärer.⁸⁴ I det inledande kapitlet till OECD:s senaste *Pensions at a Glance* (2015) varnas för att medlemsländernas primära fokus på finansiell hållbarhet har kommit att ställa allt högre krav på ökat förvärsarbete bland de försäkrade i syfte att uppnå tillräckliga pensioner. Det uppmärksammas också att andelen pensionärer som lever i relativ fattigdom kan komma att öka i flera OECD-länder. Eftersom riskerna i det autonoma pensionssystemet bärs av de försäkrade utgör redovisningen i Orange rapport en viktig redogörelse för hur systemets finansiella hållbarhet påverkar pensionsnivåer för dagens och morgondagens pensionärer.

Riksrevisionen bedömer att de redovisade underlagen inte kan anses vara tillräckliga för att några generella slutsatser ska kunna dras om hur framtida pensionsnivåer för olika grupper påverkas av de antaganden som görs i framskrivningsscenarierna avseende demografisk och ekonomisk utveckling.

I de beräkningar som baseras på en sammanställning av de individuella pensionsprognoserna i det s.k. orange kuvertet bortses från balanstalets prognosticerade utveckling, vilket är ett hinder för förståelsen av hur den automatiska balanseringsmekanismen inverkar på pensionsnivåerna på längre sikt.

Prognoser över balanstalets framtida utveckling utgör i stället input för de stiliserade typfallsberäkningarna. En svaghet med typfallsberäkningar är dock att de bortses från den faktiska variationen i mikrodata; det går alltså inte att utifrån underlaget analysera utvecklingen av pensionsnivåer för olika grupper av individer.

En annan begränsning är att det saknas tillräckligt med underlag för att redogöra för pensionärernas framtida ekonomiska standard i relation till den ekonomiska

⁸³ IAA, *International Standard of Actuarial Practice 2, Financial Analysis of Social Security Programs*, 2013.

⁸⁴ OECD, *Pensions at a Glance 2009*, s. 85.

standarden hos den förvärvsaktiva befolkningen. För att kunna relatera en persons eller en grups inkomst till inkomsten för den övriga befolkningen brukar måttet relativ fattigdom (risken för låg ekonomisk standard) användas. Personer som löper risk för att ha en låg ekonomisk standard antas inte ha tillräckliga inkomster för att kunna leva på en nivå som anses godtagbar i samhället.⁸⁵

Enligt OECD:s framskrivningar riskerar den relativa fattigdomen bland kvinnor att öka framöver. Denna utveckling bör följas upp och analyseras i samband med redovisningen av pensionssystemet.⁸⁶ Även i den översyn av pensionssystemet som gjordes i en rapport från Expertgruppen för studier i offentligt ekonomi (ESO) 2013 konstateras att pensionssystemet är finansiellt hållbart men att systemet på lång sikt kan komma att uppfattas som otillräckligt.⁸⁷

Det är viktigt att ha i åtanke att hänsyn måste tas till samtliga förmåner, både offentliga och privata som betalas ut efter pensioneringen, för att pensionsförmånernas tillräcklighet ska kunna analyseras. I den internationella litteraturen om utvärdering av pensionernas tillräcklighet brukar framhållas att ett lands pensionssystem omfattar mer än det offentliga åtagandet och att det samlade pensionslandskapet består av såväl offentliga som privata pensionsrättigheter.⁸⁸

Som det bl.a. poängteras i budgetpropositionen för 2017 utgör avtalspensioner en viktig del av den disponibla inkomsten för svenska pensionärer; i Sverige omfattas 90 procent av de anställda av avtalspensioner som i det närmaste kan betraktas som obligatoriska pensionsförsäkringar. Redovisningen av pensionsnivåer i Orange rapport 2015 fokuserar dock enbart på den inkomstrelaterade⁸⁹ delen av de offentliga åtagandena. Varken grundskydd i form av garantipension och bostadsförmåner eller avtalspensioner ingår i redovisningen. Detta innebär i sin tur att det inte går att analysera pensionsnivåernas tillräcklighet utifrån de redovisade resultaten.

I basscenariot i Orange rapport 2015 faller den genomsnittliga ersättningsgraden, dvs. den inkomstrelaterade allmänna pensionen som andel av slutlönen, från strax under 50 procent för individer som går i pension vid 65 års ålder i dag till cirka 38 procent för årskullen som föddes 2015. I det pessimistiska scenariot faller ersättningsgraden för födda 2015 till cirka 30 procent vid 65 års ålder. De låga ersättningsgraderna är i mångt och mycket ett resultat av den antagna 65-åriga pensionsåldern

⁸⁵ Den vanligaste definitionen av relativ fattigdom är andelen som har en inkomst efter skatt som understiger 60 procent av landets medianinkomst. Genom att använda måttet kan man se hur olika grupper förhåller sig till varandra avseende risk för låg ekonomisk standard. Även om den absoluta fattigdomen minskar för alla kan den relativa fattigdomen öka för vissa grupper.

⁸⁶ OECD, *Pensions at a Glance 2015*.

⁸⁷ Barr, *The pension system in Sweden*, ESO 2013:7.

⁸⁸ OECD, *Pensions at a Glance 2015*.

⁸⁹ Det offentliga åtagandet i form av garantipension, äldrestöd och bostadstillägg för pensionärer är exkluderade från redovisningen i Orange rapport.

och bör enligt Pensionsmyndigheten ses som en illustration av vad som händer om pensionsåldern inte höjs i takt med förändringar av medellivslängden.

Riksrevisionen vill uppmärksamma att ett av huvudsyftena med pensionsframskrivningar är att illustrera effekterna av ett självreglerande pensionssystem på pensionsinkomster för dagens och morgondagens pensionärer. Det faktum att relativt låga kompensationsgrader redovisas, samtidigt som ingen analys presenteras av huruvida denna utveckling kan anses vara förknippad med risker för ökad ekonomisk utsatthet för morgondagens äldre, riskerar att inverka negativt på förtroendet för pensionssystemet. I dagsläget redovisas relevant information om systemens tillräcklighet för pensionärer framför allt via Sveriges bidrag till OECD:s och EU:s uppföljningar av medlemsländernas pensionssystem.⁹⁰

Riksrevisionen bedömer att redovisningen i Orange rapport framgent bör kompletteras med en redogörelse av hur den samlade disponibla inkomsten för dagens och morgondagens pensionärer påverkas av den prognostiserade utvecklingen av pensionssystemets finansiella ställning.

Pensionsmyndigheten framhåller att varken garantipension, bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd kan beräknas i modellen i dagsläget; för detta hade det behövts en mikrobaserad modell eftersom förmånerna kräver mer individuella uppgifter. Pensionsmyndigheten har dock en förhoppning att kunna utveckla sin modell i riktning mot att den blir mer individanpassad. Enligt Pensionsmyndigheten skulle en mer individbaserad modell även skapa större möjligheter att göra analyser av den framtida relativa ekonomiska standarden bland pensionärer.

4.6.4 Påverkan på offentliga finanser

Målet om hållbara offentliga finanser är tätt sammankopplat med målet om ett långsiktigt hållbart pensionssystem. Ett hållbart pensionssystem kan definieras som att de regler som bestämmer systemets inkomster och utgifter kan fortsätta att tillämpas på lång sikt utan att de ger upphov till växande offentliga utgifter.

Nedan ges några exempel på hur pensionssystemet direkt eller indirekt påverkar de offentliga finanserna.

För det första kan den prognostiserade utvecklingen av pensionssystemets finansiella ställning påverka de offentliga utgifterna i termer av inkomstprövade förmåner till pensionärer. Framtida balansering skulle innebära lägre pensionsuppräknning och därmed större offentliga utgifter för inkomstprövade förmåner till pensionärer.

Ett annat exempel är offentligfinansiella effekter av de under- respektive överskott som ackumuleras i pensionssystemet i de olika framskrivningsscenarierna. I

⁹⁰ OECD:s *Pensions at a Glance*, EU:s *Ageing Report* samt Sveriges bidrag till Eurostats databas EU-SILC.

Orange rapport 2015 redovisas en s.k. fondstyrka, vilket är ett mått på pensionssystemets förmåga att årligen finansiera sina åtaganden. Fondstyrkan visar hur många års pensionsutbetalningar som fonden kan finansiera utan framtida avgiftstillskott. I framskrivningskapitlets pessimistiska scenario förväntas den s.k. fondstyrkan bli negativ mellan 2050 och 2090.⁹¹ Framskrivningen visar därmed att buffertfonden riskerar vara uttömd, dvs. att systemet inte klarar av att betala sina åtaganden givet ogynnsamma demografiska och ekonomiska förhållanden. Vad en negativ fondstyrka får för konsekvenser för de offentliga finanserna framgår däremot inte av redovisningen.

I framför allt det optimistiska scenariot, men även i basscenariot, ackumuleras stora överskott i pensionssystemet. I det optimistiska scenariot växer fondstyrkan från dagens 4 års pensionsutbetalningar (motsvarande ett fondvärde på 1,23 biljoner kronor) till 18 års utbetalningar 2050 (motsvarande 4,76 biljoner kronor i 2015 års penningvärde).⁹² Problematiken med ackumulering av stora överskott i det svenska pensionssystemets diskuteras i Auerbach och Lee (2006),⁹³ där forskarna ifrågasätter det faktum att Sverige inte har en regel för fördelning av stora överskott i buffertfonden. Forskarnas simuleringar pekar på en risk för en onödig begränsning av välfärden på grund av ett för högt offentligt sparande. Oavsett om Pensionsmyndighetens framskrivningsantaganden är de mest sannolika bör resultaten kommenteras i termer av möjlig påverkan på offentligt sparande.

4.7 Implementering av internationella standarder för aktuariell redovisning

Riksrevisionen anser att redovisningen i Orange rapport är förenlig med de tillämpbara kriterierna för aktuariell redovisning. Samtidigt bör vissa delar av redovisningen förstärkas i syfte att öka redovisningens transparens samt relevans för beslutsfattarna. De iakttagelser som redovisats i föregående avsnitt, och där riksdagens överväganden utgör bedömningsgrunden vid revision, ligger i linje med IAA:s generella rekommendationer för aktuariell redovisning.

En av de saker som gör den svenska redovisningen unik jämfört med internationell praxis är att det saknas prognosinslag; inkomstpensionens tillgångar och skulder värderas i stort sett endast utifrån verifierbara händelser och transaktioner som föreligger vid värderingstillfället.⁹⁴ Avsaknaden av prognosinslag innebär att aktuariella

⁹¹ Pensionsmyndigheten 2016, *Orange rapport 2015*, s. 54.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Auerbach A J och R Lee, *National Defined Contribution Pension System in a Stochastic Context: Design and Stability*, 2006.

⁹⁴ Att exempelvis avgiftsinkomsterna normalt förändras i takt med den ekonomiska tillväxten beaktas inte i beräkningen av avgiftstillgången. Att pensionsutgifterna, bl.a. genom indexering, förändras i framtiden beaktas inte heller i värderingen av pensionsskulden. Principen att värdera tillgångar och

rekommendationer med fokus på prognosmetoder och redovisningen kring dessa inte är applicerbara på den balansräkning som redovisas i Orange rapport, avsnitt 2 och 8.⁹⁵ Framför allt är det de generella rekommendationerna om redovisning av pensionssystem som kan tillämpas på den svenska redovisningen.

Enligt IAA:s⁹⁶ *International Standard of Actuarial Practice* bör alla beräkningsföresättningar bakom en aktuariell rapport vara klart och tydligt redovisade samt tillgängliga för kontroll av oberoende experter. Givet omfattningen av Pensionsmyndighetens framskrivningsmodell och mängden indata, parametrar och kod är framskrivningsmodellen att se som ett komplext verktyg som förutsätter en grundläggande förståelse för både programmering och pensionssystemets grunder. En stor fördel med förvaltningen av framskrivningsmodellen är att den finns fritt tillgänglig att ladda ned från Pensionsmyndighetens webbplats. Dessutom finns all kod, alla parametrar och alla ingångsvärden för de tre framskrivningsscenarierna tillgängliga i modellen.

Varje år tar Pensionsmyndigheten fram en utvecklingsplan för framskrivningsmodellen. De senaste åren har det dock funnits begränsade resurser för utveckling, och därför har många aktiviteter inte kunnat genomföras utan de har återkommit upprepade år på aktivitetslistan. Pensionsmyndighetens förhoppning är att man i fortsättningen ska kunna avsätta större resurser för vidareutveckling av modellen. För 2017 innehåller aktivitetsplanen bl.a. en utveckling av framskrivningsmodellen med nya variabler för att bättre kunna hantera flyktingsituationen. Det finns även ambitioner att automatisera validering av in- och utdata samt förbättra dokumentationen av regelsystem.

I dagsläget pågår ett omfattande samarbetsprojekt mellan ISSA⁹⁷ och ILO⁹⁸ om riktlinjer för aktuariell redovisning för socialförsäkringssystem – *Actuarial Work for Social Security*. Syftet med riktlinjerna är att de ska utgöra ett komplement till ISAP2 vad gäller rekommendationer för god praxis inom försäkringsteknisk redovisning för socialförsäkringssystem. Pensionsmyndigheten medverkar i ISSA:s statistik- och aktuariekommitté och har i den egenskapen fått lämna synpunkter på utformningen av *Guidelines for actuarial work*. Riksrevisionen välkomnar Pensionsmyndighetens ambitioner att integrera ISSA:s och ILO:s aktuariella rekommendationer i den svenska redovisningen i Orange rapport.

skulder utan beaktande av framtiden har sin grund i att systemets finansiella ställning uteslutande bestäms av förhållandet mellan tillgångar och skulder, dvs. balanstalet.

⁹⁵ Dessa rekommendationer kan dock tillämpas på de långsiktberäkningar som redovisas i Orange rapport, avsnitt 8.

⁹⁶ International Actuarial Association.

⁹⁷ International Social Security Association.

⁹⁸ International Labour Organization.

Referenslista

- Actuarial Affairs Division (2015). *Actuarial Affairs of the Pension System*. Pension Bureau, Ministry of Health, Labor, and Welfare, Tokyo.
- Auerbach A J och Lee R (2006). *Notional Defined Contribution Pension System in a Stochastic Context: Design and Stability*. NBER Working Paper No. 12805.
- Barr N (2013). *The pension system in Sweden* (ESO-rapport 2013:7).
- Barr N och Diamond P (2008) *Reforming Pensions, Principles and Policy Choices*, Oxford University Press.
- Bet. 2010/11:SfU1.
- Boado-Penas m.fl. (2010). *Aggregate or growth accounting models, micro-simulation models, general equilibrium models and indirect models*. Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds. Annual Report Washington, D.C. U.S Government Printing Office.
- Chłoń-Domińczak A, D Franco och E Palmer (2013). "The First Wave of NDC Countries – Taking Stock Ten Plus Years Down the Road" i Holzmann R, E Palmer och D Robalino (red.): *NDC Pension Schemes: Progress and Frontiers in a Changing Pension World Volume 1: Lessons and Issues in Implementation*, World Bank.
- Ds 1992:89. *Ett reformerat Pensionssystem – Bakgrund, principer och skiss*.
- Ds 1995:41. *Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension*.
- Ds 1997:67. *Inkomstgrundad ålderspension – finansiella frågor m.m.*
- Ds 1999:43. *Automatisk balansering av ålderspensionssystemet – regler för avsteg från inkomstindexering inom ålderspensionssystemets fördelningsdel*.
- Ds 2015:6. *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna*.
- Europeiska kommissionen (2009). *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, European Economy 2/2009.
- Europeiska kommissionen (2012). *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*, European Economy 2/2012.
- Europeiska kommissionen (2015). *The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*. European Economy 3/2015.
- Government Actuaries Department (2015). *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund as of 2010*. Her Majesty's Stationary Office. London.
- Holzmann R, E Palmer och D Robalino (2012) (red.). *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World. Volume 2: Gender, Politics, and Financial Stability*, World Bank, Washington D.C.

International Actuarial Association IAA (2013). *International Standard of Actuarial Practice 2, Financial Analysis of Social Security Programs*.

International Labour Organization, ILO (1998). *Internal guidelines for the actuarial analysis of a national social security pension scheme*. The International Financial and Actuarial Service (ILO FACTS), Social Security Department, International Labour Office, Genève.

Konjunkturinstitutet (2015). *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna 2016*.

OECD (2009). *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*, OECD Publishing.

OECD (2013). *Pensions at a Glance 2013: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing.

OECD (2015). *Pensions at a Glance 2015, OECD and G20 indicators*, OECD Publishing.

Office of the Chief Actuary (2015). *27th Actuarial Report of the Canada Pension Plan*. Office of the Superintendent of Financial Services. Ottawa.

Pensionsmyndigheten (2015). *Orange rapport 2015*.

Pensionsmyndigheten (2016). *Asylinvandringens ekonomiska effekter på pensionssystemet*.

Pettersson T och Sundén D (2014) *Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet* (ESO 2014:6).

Proposition 1993/94:250. *Reformering av det allmänna pensionssystemet*. bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439.

Proposition 1997/98:151. *Inkomstgrundad ålderspension*, bet. 1997/98:SfU13, rskr. 1997/98:315.

Proposition 2000/01:70. *Automatisk balansering av ålderspensionssystemet*, bet. 2000/01:SfU13, rskr. 2000/01:210.

Proposition 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007*.

Proposition 2006/07:100. *2007 års ekonomiska vårproposition*, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220.

Proposition 2008/09:219. *Utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet*, bet. 2009/10:SfU6, rskr. 2009/10:5.

Proposition 2014/15:125. *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna*, bet. 2015/16:SfU6, rskr. 2015/16:32.

Proposition 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016*.

Proposition 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017*.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Riksförsäkringsverket, 2000. *Automatisk balansering av ålderspensionssystemet – redovisning av regeringens beräkningsuppdrag* (RFV Analyserar 2000:1).

Riksrevisionen, 2007. *Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (RiR 2007:21).

Risku I, J Appelqvist, M Sankala, H Sihvonen, H Tikanmäki och R Vaittinen (2014). *Statutory pensions in Finland – long-term projections – 2013*. Finnish Centre for Pensions, Helsingfors. Helsingfors.

Sakamoto J (2005). *Japan's Pension Reform*. Social Protection Paper 0541, World Bank.

Settergren O (2013). "A Decade of Actuarial Accounting for the NDC Scheme in Sweden: Quantifying Change in the Financial Position of a PAYG Pension Plan" i Holzmann R, E Palmer och D Robalino (red.), *NDC Pension Schemes: Progress and Frontiers in a Changing Pension World Volume 2 – Gender, Politics and Financial Stability*, World Bank.

SOU 1994:20. *Reformerat pensionssystem*.

Statistiska centralbyrån, 2013. *Sysselsättningsprognos 2013* (SCB 2013:1).

Vidal-Melia C, M Boado-Penas och O Settergren (2008). *Automatic Balance Mechanism and Pay-As-You-Go Pensions system*, Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice 33 (4).

Bilaga 1. Den svenska redovisningen ur ett internationellt perspektiv

Den svenska redovisningsmetoden av balanstalet är unik och skiljer sig på flera punkter från de klassiska modellerna⁹⁹ för hur en aktuariell balansräkning för pensionssystem av PAYG-typ normalt upprättas¹⁰⁰. Som framgår av Settergren (2013) har den svenska redovisningsmetoden i stället stora likheter med klassiska resultat- och balansräkningar som brukar upprättas av försäkringsbolag som förvaltar fonderat pensionskapital.

Innan den första redovisningen av det reformerade pensionssystemet 2001 hade inget land tidigare redovisat en balansräkning för ett PAYG-pensionssystem. Vad som var nytt var att begreppet "avgiftstillgång" introducerades, vilket definierades som produkten av avgiftsinkomsten gånger omsättningstiden. Trots det faktum att det svenska pensionssystemet i grunden är ett ofonderat fördelningssystem beräknas en solvenskvot (benämns "balanstal" i Sverige) vilket motsvarar kvoten mellan systemets tillgångar och skulder i slutet av redovisningsåret. Resultaträkningen (som redovisas i Orange rapport) ska i sin tur belysa orsakerna till förändringar i systemets solvens¹⁰¹.

En årlig *aktuariell balans* för ett obligatoriskt offentligt fördelningssystem är i sig inte något nytt, utan det hade funnits i USA sedan 1941 under Board of Trustees of the Federal Old-Age, Survivors and Disability Trust Funds. Likartade aktuariella balanser upprättas på regelbunden basis även av Japan¹⁰², Storbritannien¹⁰³, Kanada¹⁰⁴ och Finland¹⁰⁵.

⁹⁹ Till de klassiska metoderna och modellerna räknas enligt Boado-Penas m.fl. (2010) följande: *Aggregate accounting models*, *Micro-simulation models*, *General equilibrium models* och *Indirect models*.

¹⁰⁰ Ett sätt att klassificera pensionssystem är att utgå från avvägningen mellan fördelning (PAYG) och fondering i systemet. Ett PAYG-system bygger på att de yrkesverksamma betalar in skatter som direkt förs över till dagens pensionärer.

¹⁰¹ Solvensen brukar definieras som försäkringsbolagets förmåga att infria de löften det har gett till sina kunder. Det fungerar som ett mått på hur säkert det är att pensionsspararen i slutänden kommer att få den garanterade pension utbetalad som hon eller han har blivit lovad.

¹⁰² Actuarial Affairs Division, *Actuarial Affairs of the Pension System, 2005*; Sakamoto J, *Japan's Pension Reform, 2005*.

¹⁰³ Government Actuaries Department, *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund as of 2010, 2014*.

¹⁰⁴ Office of the Chief Actuary, *27th Actuarial Report of the Canada Pension Plan, 2015*.

¹⁰⁵ Risku I m.fl., *Statutory pensions in Finland – long-term projections – 2013, 2014*.

Flera internationella studier understryker vikten av en aktuariell redovisning av ett offentligt pensionssystem för pensionssystemets legitimitet och långsiktiga hållbarhet.¹⁰⁶ I Boado-Penas m.fl. (2010) jämförs svenska, amerikanska och japanska redovisningsmodeller samt ges några policyrekommendationer. Författarnas slutsats avseende de svenska redovisningsprinciperna är att metoden dels underlättar förståelsen för vilka faktorer som påverkar systemets finansiella resultat, dels belyser hur systemegenskaper inverkar på framtida pensioner. Författarna understryker vikten av att internationella organisationer som ISSA¹⁰⁷, Världsbanken och OECD medverkar i att utveckla standarder för försäkringsteknisk redovisning av allmänna pensionssystem. Behovet att utveckla god praxis hänger ihop med att allt fler länder överväger att införa årligen återkommande aktuariell redovisning av sina pensionssystem.

Som en av de främsta skillnaderna mellan Sverige, USA och Japan framhålls det faktum att redovisningen i Sverige avser resultatet per den 31 december redovisningsåret, dvs. det saknas prognosinslag även i de fall man med säkerhet vet att utvecklingen underskattas (exempelvis vad gäller medellivslängden). Med tanke på detta betonas vikten av att den aktuariella redovisningen i Sverige kompletteras med långsiktprognoser i syfte att belysa hur systemet reagerar på olika typer av ekonomiska och demografiska chocker. Den metod för försäkringsteknisk redovisning som används i de länder Sverige jämförs med liknar den som ligger till grund för EU-ländernas bidrag till Ecofins *Ageing Working Group*, där även Sverige deltar med ett bidrag var tredje år.

I Boado-Penas och Vidal-Melia (2012) diskuteras de redovisningsmetoder som används i Sverige, USA, Japan, Kanada, Finland, Tyskland och Storbritannien. Redovisningssystemen jämförs vad gäller målredovisning, informationsinnehåll, redovisningsstrukturer, prognosantaganden, värdering av tillgångar och intäkter, mått på solvens och hållbarhetsindikatorer samt transparens.

Vikten av de antaganden som ligger till grund för framskrivningar diskuteras i Boado-Penas m.fl. (2010). Författarna rekommenderar bl.a. att länder använder sig av expertpaneler som beslutar vilka ekonomiska demografiska och finansiella antaganden som ska användas för utvärdering av pensionssystemets långsiktiga hållbarhet.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Se exempelvis Barr och Diamond, 2009, Boado-Penas m.fl., 2008 och Boado-Penas och Vidal-Melia, 2013.

¹⁰⁷ International Social Security Association.

¹⁰⁸ En liknande metod tillämpas i exempelvis USA.

PENSIONSSYSTEMETS ÅRSREDOVISNING – TYDLIG, TILLRÄCKLIG OCH TRANSPARENT?

Den svenska balanseringsmekanismen och redovisningen av denna har även studerats i Auerbach och Lee (2006)¹⁰⁹ samt Chloń-Domińczak m.fl. (2012).¹¹⁰ Auerbach och Lee studerar framskrivningar baserade på data från USA, utifrån en tillämpning av den balanseringsregel som används i Sverige. De finner att balanseringsmekanismen fungerar väl om syftet är att uppnå ett finansiellt stabilt pensionssystem. Forskarna ifrågasätter dock det faktum att Sverige saknar en regel för fördelning av stora överskott i buffertfonden. Deras simuleringar pekar på en risk för en onödig begränsning av välfärden i nutid på grund av ett för högt offentligt sparande.

¹⁰⁹ Auerbach A J och R Lee, *Notional Defined Contribution Pension System in a Stochastic Context: Design and Stability*, 2006.

¹¹⁰ Chloń-Domińczak A m.fl., *The First Wave of NDC Countries – Taking Stock Ten Plus Years Down the Road* i Holzmann R, E Palmer och D Robalino (red.): *NDC Pension Schemes: Progress and Frontiers in a Changing Pension World Volume 1: Lessons and Issues in Implementation*, World Bank, 2013.

PENSIONSSYSTEMETS ÅRSREDOVISNING - TYDLIG, TILLRÄCKLIG, TRANSPARENT?

Pensionsmyndigheten lämnar varje år en årsredovisning om det allmänna pensionssystemet som kallas Orange rapport. I rapporten redovisas och förklaras den allmänna inkomstgrundade pensionens finansiella ställning och prognoser för systemets långsiktiga utveckling.

Eftersom riskerna i pensionssystemet bärs av medborgarna är det viktigt att redogöra för medborgarna hur systemets konstruktion påverkar pensionsnivåerna för dagens och morgondagens pensionärer. Att bära risk innebär att pensionsnivåerna vid behov sänks så att systemets ekonomi inte urholkas. Detta görs automatiskt genom den så kallade "bromsen". Det är dessa beräkningar som redovisas i Orange rapport. Därför har Riksrevisionen granskat om redovisningen är tydlig, tillräcklig och transparent.

Riksrevisionen slutsats är att Pensionsmyndigheten bör förstärka analysunderlaget om dels hur konjunkturläget påverkar systemets finansiella resultat, dels om pensionssystemets nyckelegenskaper. Pensionsmyndigheten bör även göra fördjupade analyser av risker för obalanser i pensionssystemet som orsakats av en negativ trendmässig makroekonomisk utveckling och risker som är kopplade till kraftiga variationer i makroekonomiska förlopp. Pensionsmyndigheten bör vidare utveckla analysen av hur den totala disponibla inkomsten, och därmed den relativa ekonomiska standarden för både dagens och morgondagens pensionärer, påverkas av pensionssystemets utformning.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-434-6

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 september 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, M Johansson, Baylan, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Annika Strandhäll

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om pensionssystemets årsredovisning