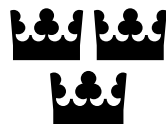


Ålderspensions- systemet vid sidan av statens budget



Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	7
2	Lagförslag.....	9
2.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	9
3	Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	11
3.1	Omfattning.....	11
3.2	Ålderspensionssystemet i dag och i morgon.....	12
3.3	Resultatredovisning	13
3.3.1	Pensionärernas inkomster och ekonomiska standard	13
3.3.2	Medelpensionsålder och behovet av ett längre arbetsliv	17
3.3.3	Inkomstpensionssystemet.....	20
3.3.4	Premiepensionssystemet	23
3.3.5	Administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet, utvecklingen 2005-2013.....	27
3.4	En mer korrekt beräkning av pensionsrätter vid balansering.....	28
3.4.1	Ärendet och dess beredning.....	28
3.4.2	Bakgrund	29
3.4.3	Nuvarande hantering av pensionsrätt och pensionsbehållning vid årsräkning.....	29
3.4.4	Nuvarande hantering av beräknad pensionsrätt vid framtagande av balanstalet	30
3.4.5	Förslag som korrigerar oönskad effekt av dagens beräkning vid balansering.....	30
3.4.6	Förslagets effekt på systemnivå	31
3.4.7	Förslagets effekt på individnivå	32
3.4.8	Övriga effekter av förslaget.....	32
3.4.9	Förslagets kostnader.....	32
3.4.10	Författningskommentar	33

Bilaga En mer korrekt beräkning av pensionsrätt vid balansering

Tabellförteckning

Tabell 3.1 Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	11
Tabell 3.2 Utgifter inom premiepensionssystemet.....	11
Tabell 3.3 Ekonomisk standard och andelen personer i olika grupper, prognos 2014	17
Tabell 3.4 Ekonomisk standard och andelen inrikes och utrikes födda, prognos 2014	17
Tabell 3.5 Aktivitetsgrad bland spararna fram till 31 december 2013	26
Tabell 3.6 Pensionsrätter fastställda 2010-2013 justerade med kvoten av balansindex/inkomstindex respektive år samt ackumulerad effekt	31

Diagramförteckning

Diagram 3.1 Olika inkomstkällor. Genomsnittliga belopp för personer 66 år och äldre	14
Diagram 3.2 Utvecklingen av olika inkomstkällors storlek för nyblivna 66-åriga kvinnor och män, 2012 års priser	15
Diagram 3.3 Inkomstknoten, exklusive kapitalinkomst, för samtliga 66-åringar som uppbar pension i respektive årskull, 2004-2012.....	16
Diagram 3.4 Pensionärernas reala ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen 0-65, 2002-2014 (prognos från 2012)	17
Diagram 3.5 Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften, för olika årskullar	18
Diagram 3.6 Inträdesåldern i arbetslivet för kvinnor och män.....	19
Diagram 3.7 Arbetslivets längd för kvinnor och män	19
Diagram 3.8 Utvecklingen av följsamhetsindexeringen och prisbasbeloppsförändringen, 2002-2015.....	21
Diagram 3.9 Utvecklingen av följsamhetsindexeringen och prisindexering, vid en pension på 144 000 kronor per år 2001	22
Diagram 3.10 Inkomstindex och balansindex 2009-2015.....	23
Diagram 3.11 Antal i systemet fördelat på årlig genomsnittlig värdeutveckling till och med 2013, egen vald portfölj och AP7 Såfa	24
Diagram 3.12 Årlig genomsnittlig värdeutveckling och spridning – samtliga individuella konton. 31 december 2007, 2008 och 2013	25
Diagram 3.13 Värdeutvecklingen per kalenderår – fondrörelsen exklusive Sjunde AP-fonden	25
Diagram 3.14 Årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om den avsatts till inkomstpensionen, t.o.m. 30 juli 2014.....	25
Diagram 3.15 Utvecklingen av administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet, 2005-2013.....	28
Diagram 3.16 Fördelningen av administrationskostnaderna inom ålderspensionssystemet 2013	28

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (avsnitt 2.1 och 3.4),

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 58 kap. 20 § och 62 kap. 5 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**58 kap.
20 §**

Pensionsskulden beräknas för det andra året före det år balanstalet avser, som summan av

1. pensionsbehållningar enligt 62 kap. 5–7 §§,
2. det beräknade värdet av pensionsrätter för inkomstpension enligt 61 kap. 5–10 §§,
3. utbetalad pension för varje åldersgrupp i december multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp för samma åldersgrupp, justerat med den räntefaktor som anges i 62 kap. 36 § och
4. det beräknade värdet av kommande utbetalningar av tilläggspension för dem som inte börjat ta ut sådan pension.

Om ett balansindex har beräknats enligt 22–24 §§ för det år som värdet av pensionsrätter för inkomstpension ska beräknas enligt första stycket 2, ska pensionsrätterna beräknas på det sätt som anges i 62 kap. 5 § andra stycket.

**62 kap.
5 §**

Med pensionsbehållning avses summan av de pensionsrätter för inkomstpension som enligt 61 kap. har fastställts för den försäkrade, omräknade med hänsyn till bestämmelserna om

1. arvsvinster i 9–17 §§,
2. indexering i 18–21 §§, och
3. förvaltningskostnader i 22–26 §§.

Om ett balansindex har beräknats enligt 58 kap. 22–24 §§ för det år som pensionsrätt ska fastställas, ska pensionsrätten för inkomstpension, innan den läggs till pensionsbehållningen, multipliceras med kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex som har fastställts för samma år.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Den nya föreskriften i 58 kap. 20 § tillämpas första gången på balanstal som ska beräknas för år 2016.
 3. Den nya föreskriften i 62 kap. 5 § tillämpas första gången för fastställelseåret 2015.

3 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

3.1 Omfattning

Redovisningen av de allmänna pensionerna är uppdelade på två avsnitt. Det är dels grundskyddet i form av garantipension som redovisas under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, dels den inkomstrelaterade ålderspensionen (inkomst- och premiepension), som redovisas under detta avsnitt. Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget omfattar inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet som är avgiftsbestämda system.

Avgiften till systemet är 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten och ger motsvarande pensionsrätt.

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

Tabell 3.1 Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Miljoner kronor

	Utfall 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2017	Beräknat 2018
AP-fonderna, pensionsutgifter	253 966	255 155	265 098	285 972	308 089	324 831
Administrationskostnader	2 736	2 896	2 733	2 929	3 002	3 068
Totalt för Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	256 702	258 051	267 831	288 901	311 091	327 899

Tabell 3.2 Utgifter inom premiepensionssystemet

Miljoner kronor

	Utfall 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2017	Beräknat 2018
Premiepensionssystemet	3 406	4 716	5 628	6 866	8 271	9 930

3.2 Ålderspensionssystemet i dag och i morgon

Ett långsiktigt system behöver en långsiktig och varsam förvaltning

Pensionssystem är mycket långsiktiga åtaganden. Det som sparas i dag har betydelse även om 70 år, då många av dagens unga ska leva på sin pension. En grundläggande egenskap för ett pensionssystem är därför långsiktighet och stabilitet så att spelreglerna kan förväntas vara likvärdiga om 70 år.

För att kunna upprätthålla ett stabilt system där de bärande principerna består krävs att dessa grundläggande principer är hållbara; att de kan bestå även vid påfrestningar och vid situationer som vi i dag inte kan förutse. Det system som vi har bygger på sådana principer och är finansiellt hållbart utan att skjuta en skuld till framtida generationer.

Det bör dock betonas att ett stabilt system inte innebär helt oförändrade regler för all framtid. Tvärtom är det väsentligt att återkommande analysera systemets egenskaper och vid behov anpassa systemet till förändrade förutsättningar i omvärlden. Ett pensionssystem som inte underhålls riskerar successivt att tappa i förtroende och legitimitet. För förtroendet är det samtidigt väsentligt att de justeringar som görs sker med omsorg och varsamhet och att de grundläggande principerna vad gäller bland annat livsinkomstprincipen och finansiell hållbarhet inte rubbas.

Det har nu gått 20 år sedan ramarna för pensionssystemet lades fast och systemet har i allt väsentligt fungerat som avsett. Trots en finansiellt turbulent period har i princip inga förändringar behövt göras., detta under en period då de flesta pensionssystem i omvärlden utsatts för påfrestningar och i många fall behövt reformeras.

Under senare år har dock Pensionsgruppen, med företrädare för de fem partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, identifierat ett antal områden där det finns vissa icke önskvärda effekter. Gruppen har därför initierat en förhållandevis genomgripande översyn inom flera områden som resulterat i flera rapporter.

Med utgångspunkt i dessa har en överenskommelse¹ gjorts om vissa förändringar och om den fortsatta inriktningen på arbetet. Huvuddragen i överenskommelsen är följande:

- Översyn av beräkningsregler för en aktuellare och jämnare utveckling av inkomstpensionerna. Det viktigaste syftet är här att minska den slagighet i pensionsutvecklingen som nuvarande regler leder till under en balansering. Inom ramen för denna översyn lämnas i denna proposition förslag till justerade regler för beräkning av pensionsrätter under en balansering (se avsnitt 3.4). Inom Regeringskansliet pågår därutöver arbete med att ta fram regler som leder till en jämnare och mer aktuell indexering av inkomstpensionen.
- Översyn av AP-fondernas struktur och placeringsregler. Förändringarna innebär att en särskild huvudman inrättas för fonderna som är skild från förvaltningen. Förvaltningen av kapitalet koncentreras till tre fonder istället för nuvarande fem fonder och fonderna får samtidigt nya och friare placeringsregler. Inom Regeringskansliet pågår nu ett arbete med att ta fram förslag utifrån den gjorda överenskommelsen.
- Översynen av premiepensionssystemet ska fortsätta. De två alternativa vägar som redovisats i promemorian Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35) ska beredas vidare. Utgångspunkten för de förändringar som bör göras är en reformering inom ramen för nuvarande fondtorg och ett fritt val. Mot bakgrund av detta har direktiv² till en särskild utredare beslutats den 3 juli 2014.

¹ Överenskommelse om vissa justeringar i pensionsöverenskommelsen och den fortsatta processen, 2014-03-12 (Dnr S2014/3722/SF)

² Ett reformerat premiepensionssystem (Dir. 2014:107)

- Fortsatt arbete med åtgärder som förlänger arbetslivet. Sådana åtgärder ska i första hand ske i dialog med arbetsmarknadens parter. Inledande samtal har också skett under juni 2014. Därutöver har Pensionsgruppen tagit ställning för att utreda metoder som stimulerar till senare pensionsuttag för dem med låg pension. Ett sådant uppdrag har också lämnats till Pensionsmyndigheten.

Den nu gjorda överenskommelsen visar att enigheten om pensionssystemet är mycket stabil och en fortsatt sådan enighet är också prioriterad av regeringen. Signalen om detta har betydelse för ett ytterligare stärkt förtroende för att pensionssystemets principer ska bestå under mycket lång tid.

Hållbarhet, tillräcklighet och stabilitet är grundläggande egenskaper för pensionssystemet

Motivet för ett allmänt och obligatoriskt pensionssystem är bland annat försäkrings-tanken. Vi undviker det översparande som annars krävs för att gardera för "risken" att bli mycket gammal. Dessutom försäkras vi oss om att personer på grund av okunskap eller ekonomisk närsynthet inte sparar för lite. För att det ska fungera fordras att människor har förtroende för pensionssystemet. För förtroende krävs i sin tur att systemet är politiskt stabilt, finansiellt hållbart och ger tillräckliga pensioner. På så sätt kan det övergripande målet för vårt pensionssystem – och i princip för alla pensions-system – sägas vara att långsiktigt och i tillräcklig utsträckning upprätthålla dessa tre egenskaper.

Med den bredd förankrade pensionsöverenskommelsen och den i systemet inbyggda anpassningen till medellivslängden och till finansiella förutsättningar har det svenska systemet relativt unika förutsättningar att upprätthålla långsiktig stabilitet och finansiell hållbarhet.

Att pensionssystemet levererar tillräckliga pensioner är därutöver naturligtvis centralt. Till skillnad mot den finansiella hållbarheten finns ingen automatik när det gäller tillräcklighet.

3.3 Resultatredovisning

Bland de grundläggande egenskaperna om politisk stabilitet, finansiell hållbarhet och tillräckliga pensioner vilar den första tungt på pensionsöverenskommelsen. Trots de senaste årens stora finansiella turbulens som tvingat många länder att reformera sina pensionssystem är pensionsöverenskommelsen stabil. Någon närmare analys av stabiliteten görs därför inte i det följande – fokus i resultatredovisningen är i stället på finansiell hållbarhet och tillräcklighet.

För att visa systemens betydelse för pensionärerna, det vill säga dess tillräcklighet, inleds avsnittet med en redovisning av pensionärernas inkomster och ekonomiska standard. Pensionssystemet är uppbyggt i flera delar och utöver den inkomstrelaterade allmänna pensionen finns även garantipension och tjänstepension. För att redovisningen ska vara heltäckande för pensionärernas samlade inkomster ingår därför även garantipension, tjänstepension, privat pension, inkomst av arbete, i vissa fall även kapitalinkomst, bidrag och skatt.

Arbetslivets längd är väsentligt både för pensionssystemets hållbarhet och tillräcklighet och därför är det också viktigt att följa denna utveckling. Ett avsnitt behandlar därför utvecklingen av arbetslivet och den faktiska pensionsåldern.

För att närmare studera den finansiella hållbarheten och visa hur systemen fungerar avslutas resultatredovisningen med den inkomstgrundade pensionens två delsystem – inkomstpensionssystemet respektive premiepensionssystemet samt en kort redovisning av de samlade kostnaderna för den inkomstgrundade pensionen.

3.3.1 Pensionärernas inkomster och ekonomiska standard

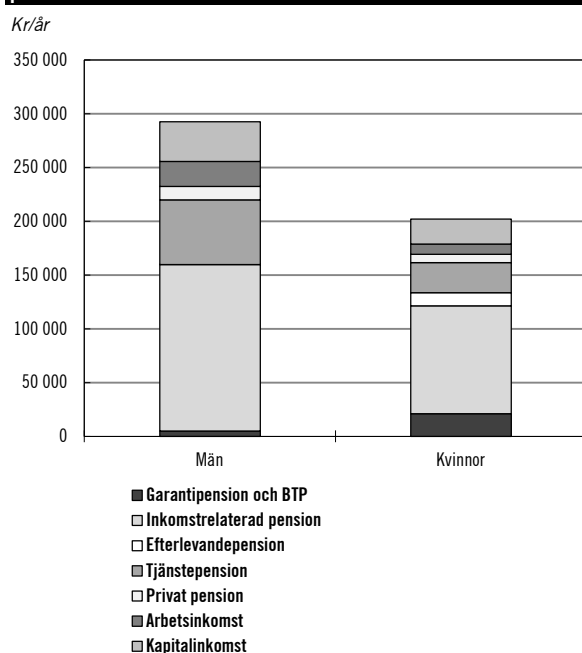
Inte bara pensionsinkomster har betydelse för pensionärerna

Inkomster från den allmänna pensionen är för de allra flesta den klart dominerande inkomstkällan efter förvärvslivet. De allra flesta har också en tjänstepension som ofta har en stor betydelse för den ekonomiska standarden. Det gäller särskilt för personer som haft inkomster över

intjänandetaket för den allmänna pensionen (drygt 38 000 kronor per månad 2014) eftersom de oftast får tjänstepension för inkomster över intjänandetaket. Tjänstepensionerna har successivt fått en ökad betydelse för den totala pensionen vilket främst beror på ökade avsättningar. De privata pensionernas andel av den totala pensionen är alltså liten.

Utöver pensionsinkomster har många pensionärer även arbetsinkomster och kapitalinkomster. I diagram 3.1 visas den genomsnittliga inkomstsammansättningen 2012 för personer över 65 år.

Diagram 3.1 Olika inkomstkällor. Genomsnittliga belopp för personer 66 år och äldre



Källa: Socialdepartementet, beräkningar i LISA (SCB), 2012

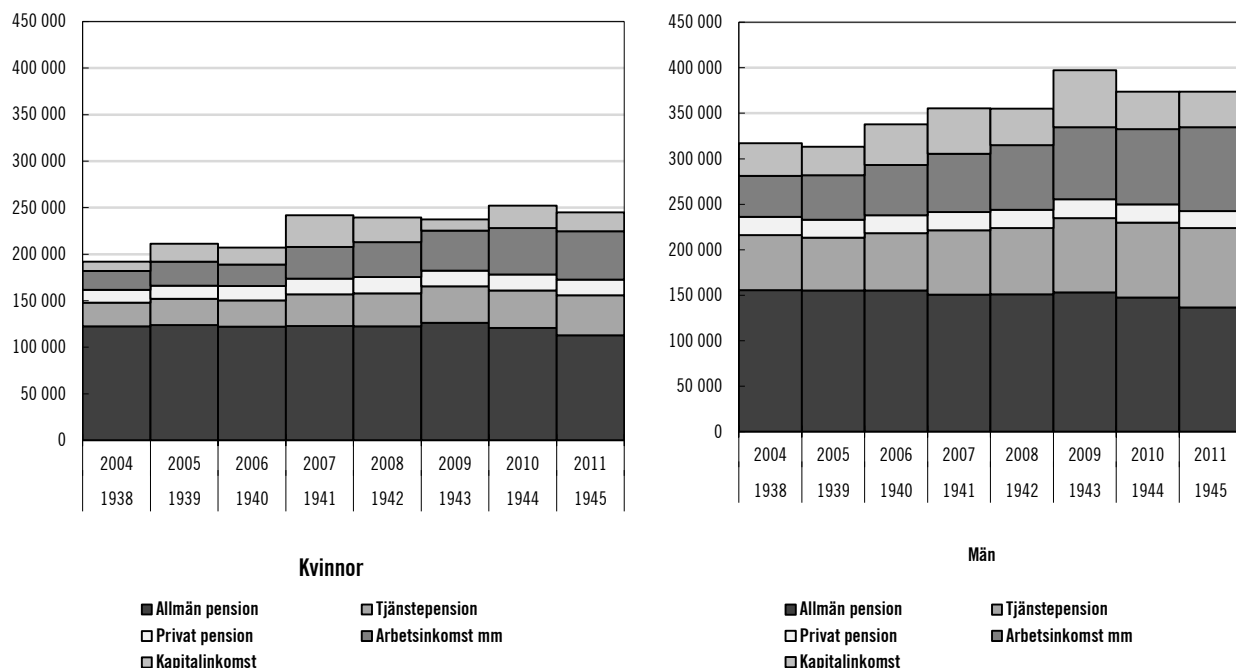
Eftersom de äldre även har betydande inkomster från andra håll än pensionssystemet kan individernas inkomster utvecklas i andra riktningar än inkomsterna från den allmänna pensionen.

Det framgår tydligt i diagram 3.1 att män i genomsnitt har högre inkomstrelaterad pension än kvinnor, vilket förklaras av att pensionens storlek står i relation till den tidigare förvärvsinkomsten, som vanligtvis är lägre för kvinnor. Kvinnor har därför också en större andel av sin inkomst i form av grundskydd. Den allmänna pensionen är högre för män än för kvinnor men den allmänna pensionen har en större betydelse för kvinnorna eftersom den står för en större andel av hela inkomsten. Män har i genomsnitt högre övriga inkomster i form av tjänstepension, arbetsinkomst och kapitalinkomst än kvinnor. Det ska betonas att det rör sig om genomsnittsvärden. Gruppen är långt ifrån homogen och stora variationer finns alltså bland landets drygt två miljoner personer över 65 år.

Inkomstsammansättningen är också olika beroende på pensionärernas födelseår. I diagram 3.2. a och b jämförs inkomsterna vid 66 års ålder, ofta nyblivna pensionärer, för kvinnor respektive män födda 1938–1946. Här syns att sammansättningen av inkomsten har förändrats under de senaste åtta åren och att både tjänstepension och arbetsinkomst utgör en allt större andel av den samlade inkomsten för båda könen, men främst för män. Av diagrammet framgår vidare att skillnaden mellan kvinnors och mäns sammanlagda inkomst har varit relativt konstant över tid.

Diagram 3.2 Utvecklingen av olika inkomstkällors storlek för nyblivna 66-åriga kvinnor och män, 2012 års priser

Kr/år



Källa: Socialdepartementet, beräkningar i LINDA (SCB)

Kompensationsgraden från det allmänna pensionssystemet sjunker när medellivslängden ökar

För att bedöma pensionernas tillräcklighet används ofta begreppet kompensationsgrad, som anger pensionens storlek i relation till inkomsten före pensionering. Att mäta en sådan kompensationsgrad är inte okomplicerat eftersom arbetsinkomsten åren före pension ofta förändras och resultatet kan därför variera beroende på mätmetod. Av det följer också att kompensationsgraden inte är en absolut sanning om tillräcklighet.

Det traditionella sättet att mäta kompensationsgrad är att för olika typfall ange kvoten mellan pensionsnivån vid 65 år och slutlönen. Det är ett bra sätt att illustrera vad pensionsystemet levererar för en person som arbetat hela förvärvslivet. Ett annat sätt är att studera typfall. Ett typfall är i praktiken relativt ovanlig i verkligheten och typfall kan därför vara mindre lämpliga att använda i bedömningen av vad som är en rimlig pensionsnivå i varje enskilt fall.

Kompensationsgrader har beräknats för två typfall; en genomsnittlig kvinna respektive en genomsnittlig man,³ som 2013 fyllde 65 år. I beräkningen antas bland annat att personen varken har kapital- eller arbetsinkomster och dessutom antas personen ha haft en jämnt stigande inkomst utan några uppehåll under arbetslivet. En sådan genomsnittskvinna beräknas ha en kompensationsgrad på 65,5 procent och motsvarande för en genomsnittsman är 55,4 procent.

Ett annat sätt att mäta en kompensationsgrad är att se hur de verkliga 66-åringarnas disponibla inkomster relaterar till deras disponibla inkomster perioden före pension⁴. Det ger en verklig bild av en genomsnittlig pensionärs ekonomiska standard vid 66 års ålder jämfört med inkomsten några år tidigare.

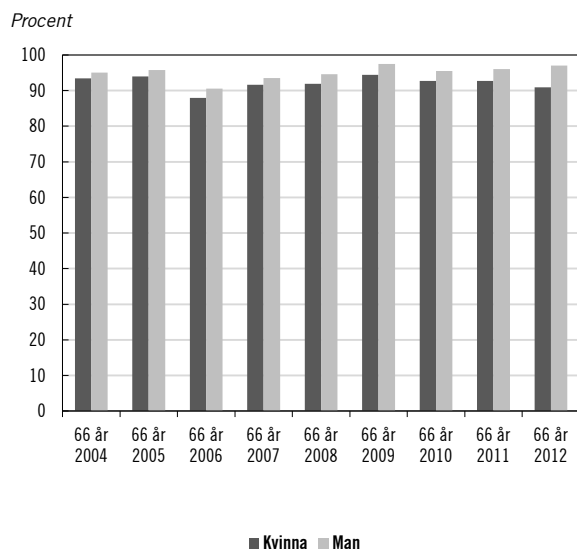
Här blir det tydligt att den allmänna pensionen inte är någon bra måttstock för den faktiska ekonomiska standarden för nyblivna

³ Genomsnittlig kvinna, slutlön: 23 040 och genomsnittlig man, slutlön: 28 940.

⁴ Inkomstkvoten mäts genom att den faktiska disponibla inkomsten vid 66 års ålder jämförs med den genomsnittliga disponibla inkomsten mellan 61 och 63 år.

pensionärer. Den faktiska ekonomiska standarden påverkas även av andra faktorer som typfallet inte tar hänsyn till som privat pension och arbetsinkomster samt hur arbetslivet avslutas.

Diagram 3.3 Inkomstkvoten, exklusive kapitalinkomst, för samtliga 66-åringar som uppbar pension i respektive årskull, 2004-2012



Källa: Socialdepartementets beräkningar i LINDA (SCB)

Diagrammet visar att medianpensionären vid 66 års ålder i fast penningvärde hade en disponibel inkomst som var mellan 90 och 97 procent av den tidigare disponibla inkomsten. Jämförelser mellan årskullar visar inget tydligt mönster över tid (2004–2012). Genomgående har män något högre inkomstkvot än kvinnor. Motsvarande skillnad finns inte när det gäller den allmänna pensionen, vilket innebär att män i större utsträckning än kvinnor har andra inkomster i form av arbetsinkomst samt högre tjänstepension. Det är dock stora skillnader mellan olika grupper. Exempelvis har de som inte förvärvsarbetade före pensionering i allmänhet en högre inkomstkvot på grund av att deras inkomst vid 66 års ålder blir relativt sett hög jämfört med åren före pension. De som förvärvsarbetade fram till pension har generellt en lägre inkomstkvot. Begränsas studien till dem som var sysselsatta ända fram till pension blir inkomstkvoten lägre, i genomsnitt hade dessa 2012 en relativ inkomstkvot på 88 procent.

Att den disponibla inkomsten är så pass hög i förhållande till den tidigare inkomsten beror på att 66-åringarna förstärker sin pension med arbetsinkomst och att många tar ut en högre tjänstepension eller privat pension under de fem

första åren efter pension. Dessutom minskar arbetsinkomsten i allmänhet med åldern. Efter ett antal år sjunker därför den genomsnittliga disponibla inkomsten och därmed också inkomstkvoten.

När man följer utvecklingen över tid visar båda dessa mätmetoder att kompensationsgraden i form av pension har sjunkit och trendmässigt kommer att sjunka framöver, givet oförändrade levnads- och pensionsmönster. Den främsta orsaken till att kompensationsgraden sjunker är att pensionen anpassas efter den genomsnittliga och stigande medellivslängden – detta för att pensionerna ska kunna betalas ut under fler levnadsår. För att upprätthålla en rimlig kompensationsgrad krävs att arbetslivets längd anpassas efter medellivslängdens utveckling. En sådan anpassning har inte skett i tillräcklig grad för att upprätthålla kompensationsgraden. Detta visas bland annat i Pensionsmyndighetens Orange rapport 2013 där pensionsnivån vid oförändrat pensionsmönster successivt beräknas sjunka vid 65 års ålder, från 50 procent av slutlönen för årskullen födda 1948 till cirka 42 procent för årskullen född 2000. Denna otillräckliga anpassning av pensionsåldern till medellivslängdens utveckling är inte hållbar för samhället och riskerar leda till otillräckliga pensioner. Det är också bakgrunden till den översyn av pensionsåldrarna och möjligheter för ett längre arbetsliv som nu pågår inom ramen för pensionsöverenskommelsen.

Pensionärerna som grupp har ökat sin ekonomiska standard relativt befolkningen i övrigt

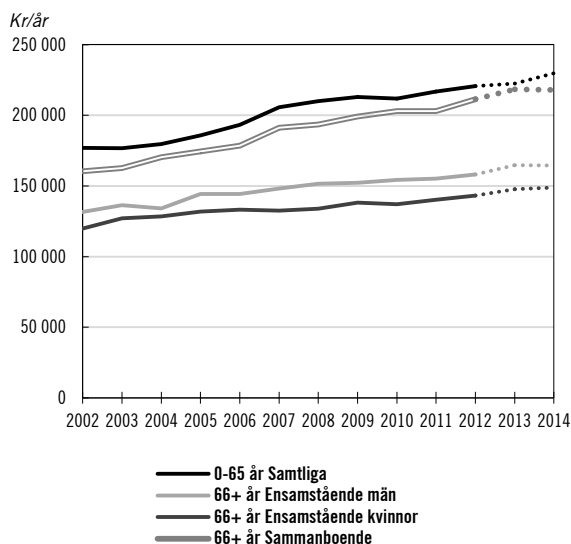
Inkomstpensionen och tilläggspensionen följer inkomstutvecklingen men med ett avdrag för förskottsrentan på 1,6 procent. Det innebär att den ekonomiska standarden⁵ relativt den övriga befolkningen alltid successivt minskar med stigande ålder. Samtidigt har nyblivna pensionärer högre inkomster än de pensionärer

⁵ Individens ekonomiska standard är hushållets disponibla inkomst justerad efter familjestorlek. För en utförligare beskrivning av ekonomisk standard se 2014 års ekonomiska vårproposition, Bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse.

som lämnar gruppen. Studerar man utvecklingen för *gruppen* pensionärer så innebär det alltså att det inte är exakt samma personer som ingår i analysen varje år eftersom gruppens sammansättning förändras för varje år.

Av diagram 3.4 framgår att skillnaderna i ekonomisk standard mellan olika pensionärsgrupper är stora. Diagrammet visar att sammanboende pensionärer enbart har en något lägre ekonomisk standard än befolkningen i åldern 0–65 år. De har inte heller tappat gentemot de yngre de senaste 10 åren. De ensamstående har däremot en betydligt lägre ekonomisk standard än personer under 65 år och särskilt gäller det ensamstående kvinnliga pensionärer. Trots skillnaderna har dock alla grupper pensionärer reallt sett ökat sin ekonomiska standard under denna period.

Diagram 3.4 Pensionärernas reala ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen 0–65, 2002–2014 (prognos från 2012)



Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK (SCB)

Stora skillnader mellan olika grupper pensionärer

Tabell 3.3 visar tydligt hur heterogen gruppen pensionärer är. Gruppen yngre sammanboende pensionärer har t.ex. drygt 57 procent högre ekonomisk standard än gruppen ensamstående kvinnor 80 år och äldre. Den största risken att ha en låg ekonomisk standard är att vara ensamstående. Detta gäller även i gruppen som är yngre än 65 år. Därutöver finns också ett generellt mönster att äldre pensionärer har lägre

ekonomisk standard än yngre och att kvinnor har lägre ekonomisk standard än män.

Tabell 3.3 Ekonomisk standard och andelen personer i olika grupper, prognos 2014

Ålder	Boende	Kön	Ekonomisk standard ¹	Andel personer i olika grupper 66+
66-79	Ensamstående	Kvinnor	151 000	16
		Män	165 000	10
Sammanboende			230 000	47
80+	Ensamstående	Kvinnor	146 000	13
		Män	164 000	4
Sammanboende			186 000	10
0-65	Ensamstående	Kvinnor	173 000	
		Män	205 000	
Sammanboende			246 000	

¹ Observera att ekonomisk standard inte är detsamma som årsinkomst. Individens ekonomiska standard är hushållets disponibla inkomst justerad efter familjestorlek.

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2012.

I tabell 3.4 har gruppen som är 66 år och äldre delats upp på inrikes och utrikes födda. Tabellen visar att den ekonomiska standarden för utrikes födda är ca 15 procent lägre än för inrikes födda. Den främsta anledningen till detta är att de utrikes födda i större utsträckning inte har lika många arbetsår i Sverige och därmed har mindre intjänad pension.

Tabell 3.4 Ekonomisk standard och andelen inrikes och utrikes födda, prognos 2014

Ålder	Ekonomisk standard ¹	Antal i befolkningen
Samtliga 66+	189 000	1 747 000
Inrikes födda 66+	192 000	1 542 000
Utrikes födda 66+	160 000	205 000
Samtliga 0-65	230 000	7 689 000

¹ Observera att ekonomisk standard inte är detsamma som årsinkomst. Individens ekonomiska standard är hushållets disponibla inkomst som har justerats efter familjestorlek

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2012.

3.3.2 Medelpensionsålder och behovet av ett längre arbetsliv

Medellivslängden ökar för närvarande med mer än ett år per decennium. Kvinnor har en något högre medellivslängd än män men ökningstakten är kraftigare för männen och därför tenderar skillnaden i medellivslängd mellan könen att minska.

Den ökade medellivslängden har hittills i huvudsak tagits ut under pensionstiden, dvs. det är pensionstiden och inte arbetslivet som förlängs.

Fler arbetade timmar minskar risken för balansering

Genomsnittligt längre pensionstid innebär ökade pensionsutgifter. Eftersom pensionssystemet är självreglerande och anpassar utgifterna efter inkomsterna är det inget problem för systemets hållbarhet. Däremot medför underskott en sämre finansiell styrka och att balanseringen aktiveras med en sämre pensionsutveckling som följd.

Det finns alltså en direkt koppling mellan antalet arbetade timmar i samhället och risken för en balansering. En procents ökning av antalet arbetade timmar ger en förstärkning av pensionssystemets ställning med cirka 65–70 miljarder kronor. Som jämförelse var det 2012 ett underskott i pensionssystemet som uppgick till 80 miljarder kronor. Det innebär att om antalet arbetade timmar 2012 hade varit cirka 1,3 procent fler så hade inte pensionerna sänkts det året.

Ett längre arbetsliv behövs för att upprätthålla rimliga pensioner

I ett autonomt avgiftsbestämt pensionssystem blir pensionen så stor som pengarna räcker till. Lever vi allt längre utan att kompensera det med ett längre arbetsliv blir med nödvändighet pensionerna som andel av slutlönen allt lägre. Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar räcker det med att förlänga arbetslivet med två tredjedelar av den förlängda livstiden för att behålla nivån på pensionen, men inte heller det uppnås i nuläget.

Pensionssystemet skapades utifrån medellivslängden i mitten av 1990-talet och en då antagen pensionsålder på 65 år. Ska pensionsnivåerna upprätthållas krävs att relationen mellan livslängd och pensionsålder som gällde för dem födda 1930 behålls. Det innebär enligt Pensionsmyndighetens beräkningar att den som är född 1955 behöver jobba till 67 år och den som är född 1970 till 68 år – om pensionen som andel av lönen ska vara densamma som för den som

föddes 1930 och gick i pension i mitten av 90-talet.

Arbetslivets längd påverkas av både inträdes- och utträdesåldern

Åldern för uttag av ålderspension är mycket konstant och även om variationerna har ökat påtagligt under senare år var den i genomsnitt 64,5 år under 2013. Uttag av pension är dock inte liktydigt med att man slutar arbeta. För att visa hur arbetslivets längd har förändrats behöver man studera faktiskt inträde och faktiskt utträde på arbetsmarknaden.

När medellivslängden stiger är det naturligt att i första hand fokusera på förändringen i utträdesåldern. Ett vanligt sätt är då att mäta den *förväntade* utträdesåldern, vilket anger den ålder då dagens 50-åringar lämnar arbetsmarknaden, givet att de har samma arbetskraftsdeltagande som det som gäller i dag. Måttet innehåller alltså ett antagande om framtiden på motsvarande sätt som gäller för förväntad medellivslängd. Utvecklingen av en på så sätt beräknad utträdesålder har varit svagt positiv sedan mitten av 90-talet men är fortfarande lägre för män än den var på 70-talet (diagram 3.5).

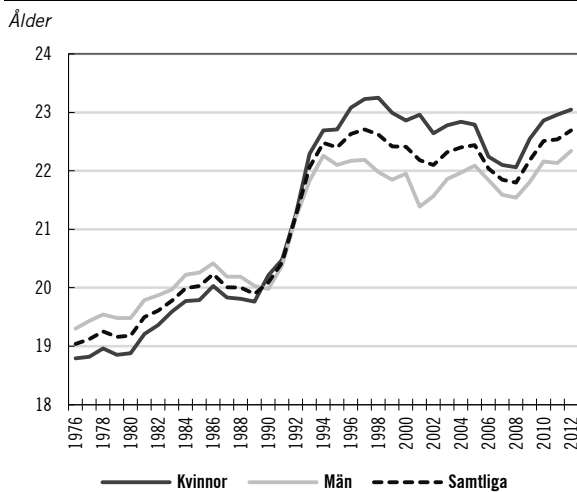
Diagram 3.5 Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften, för olika årskullar



Källa: Pensionsmyndigheten

Pensionens storlek beror dock på hela arbetslivet och inträdesåldern har därför också stor betydelse. Om man definierar den åldern som arbetskraftsdeltagande med minst 20 timmars arbetstid per vecka, så steg inträdesåldern kraftigt under en 20-årsperiod (från mitten av 70-talet till mitten av 90-talet) till följd av en motsvarande kraftig tillströmning till högre utbildning. Under de efterföljande 20 åren har utvecklingen varit relativt stabil och utan någon tydlig trend åt något håll (diagram 3.6).

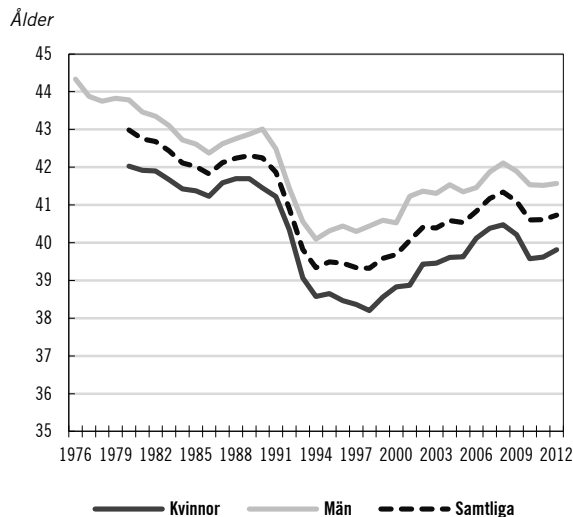
Diagram 3.6 Inträdesåldern i arbetslivet för kvinnor och män



Källa: Pensionsmyndigheten

Den sammantagna effekten av inträdesålder och utträdesålder ger arbetslivets längd, vilken framgår av diagram 3.7. Längden har de senaste 20 åren stigit med omkring ett år men är fortfarande kortare än vad arbetslivets längd var i slutet av 80-talet.

Diagram 3.7 Arbetslivets längd för kvinnor och män



Källa: Pensionsmyndigheten

En ytterligare aspekt är förvärvslivets intensitet, dvs. antalet arbetade timmar under arbetslivet eller graden av deltidsarbete. Förvärvsmönstret för kvinnor när dagens pensionärer tjänade in sin pension var annorlunda jämfört med i dag och förvärvsfrekvensen var i genomsnitt lägre för kvinnor, vilket leder till lägre livsinkomst och lägre pension för kvinnor.

Skillnaderna i pensionsgrundande inkomst mellan kvinnor och män är nu mindre vilket kommer att minska framtida skillnader i pension mellan könen. Det är främst skillnaden i arbetstid som ligger bakom detta medan skillnaderna mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande inte minskat det senaste decenniet.

Vi har alltså en medellivslängd som stigit med flera år de senaste 25 åren men har ett genomsnittligt arbetsliv som t.o.m. är något kortare. En sådan utveckling är inte hållbar vare sig för välfärden eller för pensionsnivåerna.

Vägen mot ett längre arbetsliv

Eftersom arbetslivets längd i alltför liten utsträckning har anpassats till en ökad medellivslängd tog Pensionsgruppen initiativ till en översyn av åldersgränserna och möjligheter att få till stånd ett längre arbetsliv. Efter remissbehandling av Pensionsåldersutredningens betänkande, Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25), har de fem partierna bakom pensionsöverenskommelsen enats om att inleda ett arbete med åtgärder för ett längre arbetsliv. Det handlar då om de pensionsrelaterade

åldrarna men det behövs också andra åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att kunna arbeta fler timmar under livet.

Men hur länge och hur mycket vi arbetar är mer än en pensionsfråga. Arbeta är grunden till vårt välstånd och vår garant för att kunna upprätthålla välfärden. Därför är ansvaret för ett arbetsliv som matchar medellivslängden ett ansvar och en angelägenhet som angår hela samhället. För den samlade pensionen har tjänstepensionerna oftast en betydelsefull roll. Ska vi ha pensionssystem som stimulerar till arbete och ger tillräckliga pensioner är det viktigt att de går i takt med varandra. Pensionsgruppen inledde därför arbetet för ett längre arbetsliv med samtal med arbetsmarknadens parter, i syfte att få ett brett engagemang för arbetet. Därutöver har Pensionsmyndigheten fått i uppdrag att utreda och analysera metoder som stimulerar till senare pensionsuttag för dem med låg pension (S2014/4159/SF). Utgångspunkten är de tankar som fördes fram i Pensionsåldersutredningen (SOU 2013:25), vilket innebär följande metoder:

- Pension som grundar sig på arbetsinkomster efter 65 års ålder reducerar inte garantipension och räknas inte med vid beräkning av bostadstillägg.
- Garantipensionen blir högre om uttaget sker efter 65 års ålder på så sätt att garantipensionen räknas upp motsvarande förändringen av delningstalet.
- Den som har färre än 40 försäkringsår får möjlighet att även räkna arbetsår efter 64 år som försäkringsår vid beräkning av garantipension.

3.3.3 Inkomstpensionssystemet

Inkomstpensionssystemet är ett fördelnings-system. Med det menas att de avgifter som betalas in ett visst år används för att betala samma års pensioner i form av inkomst- och tilläggspension. Av den totala avgiften på 18,5 procent går 16 procentenheter till inkomstpensionssystemet. De över- eller underskott som årligen uppstår när pensionsavgifterna är större eller mindre än pensionsutbetalningarna hanteras av buffertfonden (AP-fonderna). Fondernas uppgift är att utjämna svängningar mellan pensionsavgifter och pensionsutbetal-

ningar. För att systemet på lång sikt ska vara hållbart krävs att avgifterna tillsammans med tillgångarna i buffertfonden långsiktigt kan finansiera pensionerna, dvs. att inga varaktiga underskott uppstår.

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning har stärkts

Pensionsmyndigheten rapporterar årligen pensionssystemets finansiella ställning genom att beräkna dess tillgångar och skulder. Resultatet presenteras i redovisningen Orange Rapport. Rapporten och redovisningen är viktig för att tydligt visa pensionssystemets finansiella utveckling och förklara vad den beror på. Genom detta skapas förutsättningar för en förståelse om systemets uppbyggnad och vad som påverkar dess tillgångar och skulder.

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning har stärkts under 2013. Både tillgångarna och skulderna i systemet har ökat, men under året ökade tillgångarna mer än skulden.

Balanstalet visar pensionssystemets finansiella ställning och beräknas som kvoten av systemets tillgångar och skulder. När balanstalet är större än 1 är systemet i finansiell balans det året. Tillgångarna översteg skulden 2013 vilket medför att balanstalet är större än 1. Den finansiella ställningen 2013 (vilket utgör balanstalet för 2015) var 1,0040 och kommer att påverka indexeringen årsskiftet 2014/15.

Inkomstindex mäter den genomsnittliga inkomstutvecklingen

I ett autonomt pensionssystem måste inkomster och utgifter balanseras för att det ska vara finansiellt hållbart. Eftersom inkomsterna bestäms av de förvärvsaktivas avgifter indexerar den inkomstgrundade pensionen och pensionsbehållningen utifrån den genomsnittliga inkomstutvecklingen. Den genomsnittliga inkomstutvecklingen mäts med inkomstindex. Inkomstindex beräknas utifrån ett genomsnitt av de tre senaste årens reala utveckling av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten (PGI), med tillägg av senaste årets utveckling av KPI. Avsikten med treårsutjämnningen är att få en jämnare utveckling utan onödig slagighet. Det har dock visat sig att denna konstruktion inte

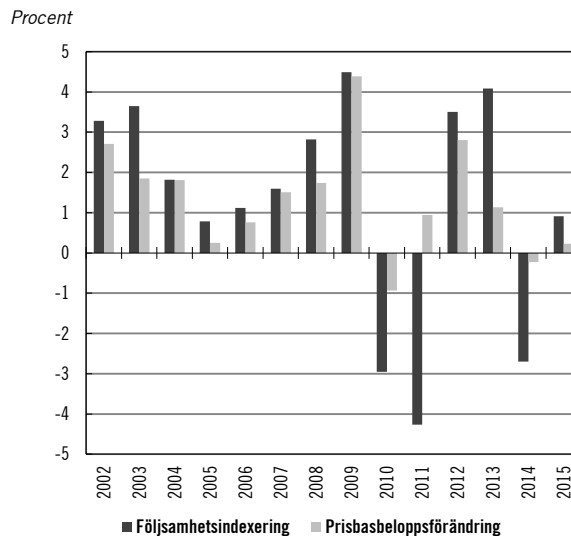
har de eftersträvade utjämnande egenskaperna. Därför pågår ett arbete med att ta fram ett mer aktuellt inkomstindex utan utjämnningar.

Följsamhetsindexeringen används vid indexeringen av inkomst- och tilläggs pensionerna

Indexeringsmetoden som används för årlig omräkning av de utgående pensionerna kallas följsamhetsindexering och den innebär att tilläggs- och inkomstpensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex (eller balansindex under en balanseringsperiod⁶) minus en förskottsrenta på 1,6 procent. Avdraget för förskottsrentan förklaras av den uppskrivning av pensionen som görs när pensionen beviljas. Avdraget motsvaras alltså av ett lika stort förskott. Följsamhetsindexering har tillämpats sedan 2002. Innan dess följde pensionerna prisutvecklingen genom prisbasbeloppet.

Den förändrade indexeringsmetoden innebar att pensionerna ökade realt 2002–2009, dvs. pensionerna ökade mer än inflationen mätt som prisbasbelopp. Till följd av balanseringen blev det under 2010 och 2011 i stället tydliga reala minskningar. Åren 2012 och 2013 ökade åter pensionerna, 2013 var den största reala ökningen sedan följsamhetsindexeringen infördes. För 2014 är dock utvecklingen sämre och pensionerna har minskat både realt och nominellt. För 2015 kommer pensionerna att öka med 0,9 procent, vilket är mer än ökningen av prisbasbeloppet.

Diagram 3.8 Utvecklingen av följsamhetsindexeringen och prisbasbeloppsförändringen, 2002–2015



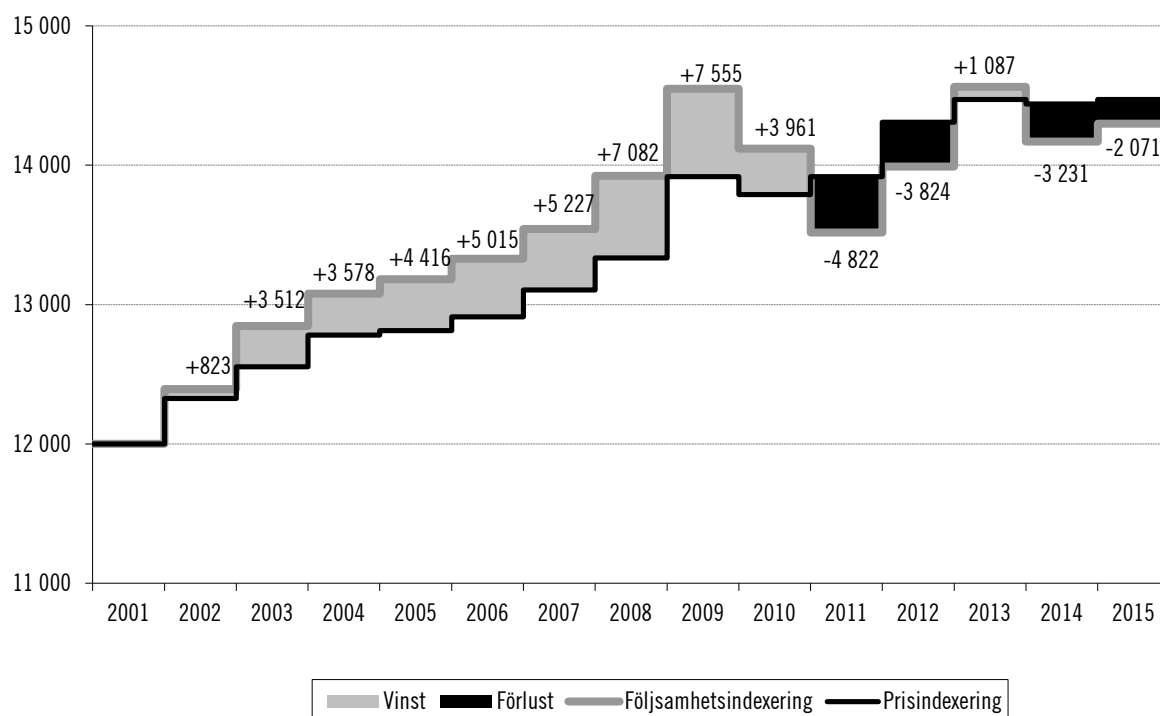
Källa: Pensionsmyndigheten

Pensionsnivån för 2014 är något lägre än om prisindexering gällt sedan 2002. År 2015 kommer pensionerna åter att öka, men ökningen är inte så stor att nivån för prisindexering nås. Under de flesta åren har dock följsamhetsindexering varit positiv, dvs. högre än inflationen. Detta medför att de pensionärer som har haft inkomstrelaterad pension (tilläggs- och inkomstpension) under hela perioden därför sammantaget har fått mer utbetalat i pension med följsamhetsindexering än om pensionerna hade följt prisindex. En pensionär som 2001 hade en pension på 12 000 kronor i månaden, dvs. 144 000 kronor om året, har i slutet av 2015 fått totalt drygt 32 400 kronor mer i pension, vilket motsvaras av ytan mellan linjerna i diagram 3.9.

⁶ Balansindex och balanseringsperiod förklaras och utvecklas i avsnittet *Hur fungerar balanseringsförloppet?*

Diagram 3.9 Utvecklingen av följsamhetsindexeringen och prisindexering, vid en pension på 144 000 kronor per år 2001

Kr/månad



Källa: Källa: Socialdepartementets beräkningar
Anm. Siffrorna i diagrammet avser vinst eller förlust i kronor per år.

Utfallet på individnivå är dock beroende av vilket år individen tog ut sin pension. En person som beviljats pension några år efter 2001 har inte dragit nytta av de första årens positiva utveckling och har därför sammantaget ett sämre utfall.

Av diagram 3.8 och 3.9 framgår att pensionsutvecklingen under senare år varit påtagligt slagig och att pensionsomräkningarna gått både upp och ner. Det är en följd av inkomstindex konstruktion och effekten förstärks av att vi befinner oss i en pågående balanseringsperiod. Under en balanseringsperiod delas överskott omedelbart ut vilket i sin tur ökar pensionskulden varvid pensionsutvecklingen pressas nedåt. En sådan slagig utveckling var inte förutsedd och är heller inte önskvärd. Inom ramen för den pågående pensionsöversynen pågår arbete med att utveckla ett aktuellt inkomstindex och att med hjälp av en dämpningsfaktor begränsas balanstalets effekt på indexeringen.

Hur fungerar balanseringsförloppet?

En av de grundläggande principerna bakom pensionssystemet är att det ska vara finansiellt hållbart. Om balanstalet understiger 1 har systemet en skuld som är större än tillgångarna. Då åtgärdas denna obalans enligt reglerna för automatisk balansering. En balanseringsperiod inleds därmed av att balanstalet understiger 1. Då minskas omräkningen av pensioner och förräntningen av pensionskulden. Detta skedde första gången 2010.

Under en balansering följer pensionerna ett särskilt balansindex i stället för inkomstindex. Balanseringsförloppet inleds således med minskning av pensionsomräkningarna och därefter vidtar en fas där balanstalets nivå får direkt påverkan på pensionsomräkningarna. Under en balansering kommer balanstalet att både höja och sänka de årliga pensionsomräkningarna. När balansindex åter når nivån för inkomstindex upphör balanseringen och såväl pensionsrätter som pensioner är då åter på den nivå de skulle ha varit om balanseringen inte skett.

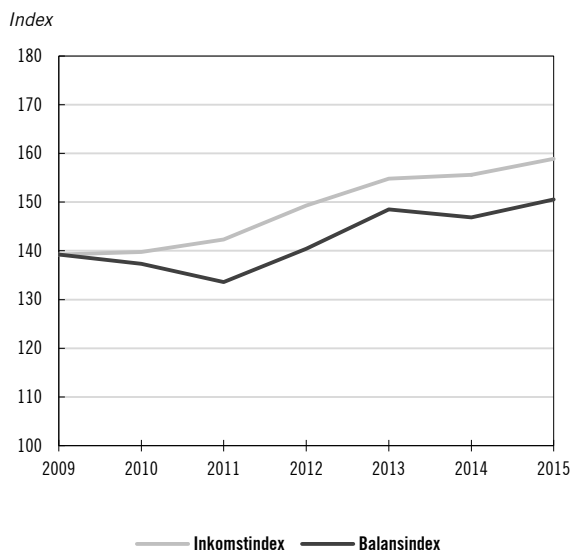
När och hur lämnar vi balanseringsförloppet?

När vi befinner oss i ett balanseringsförlopp förändras vissa av inkomstpensionssystemets egenskaper. Den mest centrala är att balanstalet får en direkt inverkan på pensionsomräkningarna varje år. Eftersom systemet i balansering har en slags obetald skuld till sina försäkrade kommer det inte att kunna ackumulera några överskott. Alla överskott som registreras kommer alltså att ”delas ut” i syfte att komma ur balanseringsförloppet. Detta innebär att om balanstalet är över 1 kommer indexeringen att höjas det året. När systemet ökar förräntningen av sina skulder genom sådana utdelningar försvagas framtida års balanstal allt annat lika: skulden ökar i en snabbare takt. Detta gör att det inte är självklart att ett balanseringsförlopp kännetecknas av en inledande nedskrivningsfas följt av en obruten uppskrivningsfas, utdelningarna kan leda till att balanstalet framöver går under 1. Det kan alltså innebära en tidsmässigt lång balanseringsfas med balanstal både över och under 1.

Skillnaden mellan balansindex och inkomstindex åskådliggör hur djup balansering vi befinner oss i, dvs. hur mycket av nedskrivningar systemet måste återställa för att komma ur balanseringsförloppet. Sedan balanseringsperioden inleddes 2010 har balanstalet varit både under och över 1 och därmed både sänkt och höjt pensionsomräkningarna.

Orsakerna till det stora gap mellan inkomst- och balansindex som uppstod 2010–2011 var att flera finansiellt ofördelaktiga händelser sammanföll. Systemets avgiftsinkomster försvagades samtidigt som den finansiella krisen bidrog till försämrade tillgångsvärden för buffertfonden. Storleken på gapet har därefter varierat med balanstalets storlek. De sammanlagda uppskrivningarna motsvarar inte de nedskrivningar som hittills gjorts sedan 2010 och balansindex når ännu inte nivån för inkomstindex. Gapet mellan inkomst- och balansindex framgår av diagram 3.10. Balanstalet för 2015 är 1,0040, vilket innebär att gapet minskar något och nu är drygt 5,5 procent.

Diagram 3.10 Inkomstindex och balansindex 2009–2015



Källa: Pensionsmyndigheten

Enligt de prognoser som nu görs över utvecklingen kommer gapet att slutas 2017. Det bör dock i detta sammanhang noteras att prognoserna har varierat över tid och att relativt små förändringar i den ekonomiska utvecklingen kan förändra bilden påtagligt.

3.3.4 Premiepensionssystemet

Premiepensionssystemet är ett fonderat system, vilket innebär att de 2,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten som betalas in till systemet placeras i fonder. Detta motsvarar knappt 14 procent av den avsättning som görs till den allmänna pensionen. Systemet är utformat som ett fondförsäkringssystem, där kapitalförvaltningen sker i de fonder som spararen väljer. Om pensionsspararen inte gör något fondval placeras medlen i generationsfonden AP7 Såfa som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Hur stor den slutliga premiepensionen blir för den enskilde beror främst på hur mycket premier som betalts in under yrkeslivet, hur marknadsvärdet har utvecklats på de fonder som spararen har valt eller överlåtit åt Sjunde AP-fonden att förvalta, hur mycket som spararen har betalat i fondavgift till fondbolagen och hur stor andel av fondavgiften som har kommit spararen tillgodo i form av den avgiftsrabatt som Pensionsmyndigheten avtalar med fondbolagen om.

Premiepensionssystemet omfattar nu 6,7 miljoner individer varav 5,6 miljoner är pensionssparare och 1,1 miljoner är pensionärer. Det sammanlagda pensionskapitalet var 615 miljarder kronor vid utgången av 2013. I takt med att premiepensionssystemet fasas in kommer kapitalet fortsätta att växa och systemet beräknas vara fullt infasat först på 2060-talet. Hur stort kapitalet är då beror på utvecklingen av flera faktorer men det förväntas uppgå till flera tusen miljarder kronor i dagens penningvärde.

Utbetalningarna av premiepension till dagens pensionärer är alltså små och har normalt en begränsad betydelse för dem. För 2014 svarar premiepensionen för knappt två procent av utbetalningarna från det allmänna ålderspensionssystemet. Den genomsnittliga kontobehållningen var drygt 92 000 kronor den 31 december 2013.

I början av 2014 fanns det cirka 850 fonder att välja mellan på Pensionsmyndighetens fondtorg. Det är numera också möjligt att välja förvalsalternativet AP7 Såfa även om man tidigare gjort ett annat aktivt val. Andelen premiepensionssparare som har sina medel placerade i AP7 Såfa har successivt ökat och nu är det 45 procent som har sina medel där. De som har sitt kapital i AP7 Såfa är i genomsnitt yngre och har ett mindre kapital än dem med egen vald portfölj. Av det totala fondkapitalet förvaltas 30 procent av AP7 Såfa. Även den andelen har ökat under de två senaste åren. Bland nyspararna finns ett tydligt mönster av att allt färre väljer en egen fondportfölj inledningsvis.

Genomsnittligt mycket god avkastning 2013 för en majoritet av spararna men stor spridning mellan dem med högst och lägst avkastning

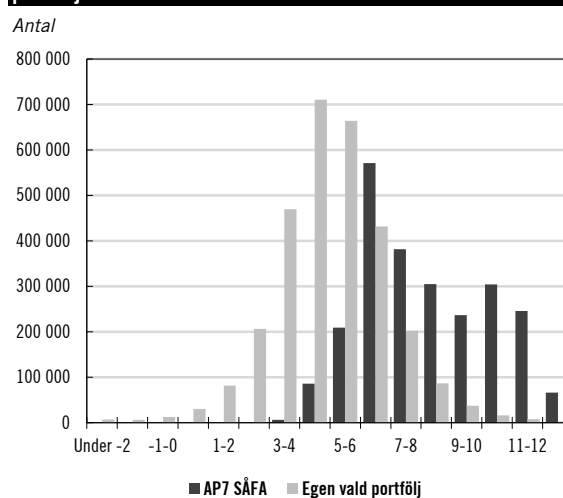
Den genomsnittliga avkastningen för fondspararna var 21 procent under 2013. För sparare med egen vald portfölj var värdeutvecklingen i genomsnitt 16,7 procent medan värdeutvecklingen var 26,6 procent för AP7 Såfa.

Till följd av förra årets goda avkastning hade nästan alla sparare i slutet av 2013 en positiv genomsnittlig utveckling på sitt sparande. Av diagram 3.11 framgår att en majoritet har haft en genomsnittlig avkastning på 4-8 procent per år sedan starten. Det är en betydligt mindre grupp som så här långt har haft en relativt svag

avkastning på sitt sparande jämfört med den grupp som haft en stark genomsnittlig avkastning. Cirka 200 000 sparare har haft en genomsnittlig värdeutveckling som är mindre än två procent per år medan cirka 1 400 000 sparare har haft en genomsnittlig värdeutveckling på minst åtta procent.

Spridningen i utfall mellan de som har haft en svag utveckling och de som haft en mycket bra utveckling är emellertid stor. Skillnaden i avkastning mellan kvinnor och män är däremot försumbar.

Diagram 3.11 Antal i systemet fördelat på årlig genomsnittlig värdeutveckling till och med 2013, egen vald portfölj och AP7 Såfa

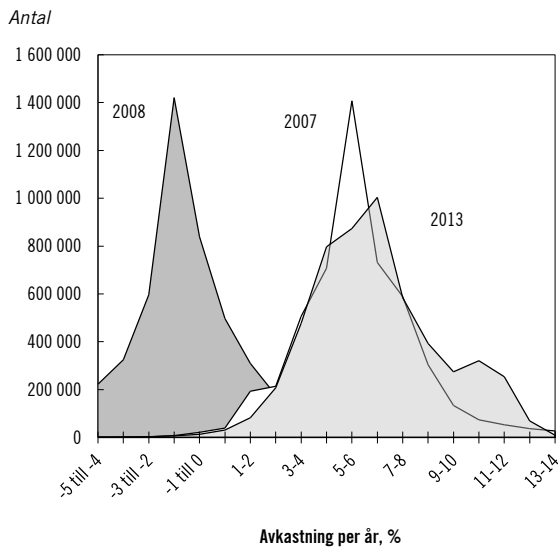


Källa: Pensionsmyndigheten

Spridningen i avkastning mellan spararna är alltså relativt stor. Spridningen mellan spararna i AP7 Såfa beror på att pengar satts in i fonden vid skilda tidpunkter då marknadsvärdet på fonden var högt eller lågt samt att aktieexponeringen i AP7 Såfa är större för yngre än för äldre.

Hur stor den genomsnittliga avkastningen varit sedan start varierar påtagligt beroende på när man läser av resultatet. Diagram 3.12 visar spridningen och nivån på den genomsnittliga årliga förändringen av premiepensionskapitalet för de individuella fondkontona för två år då avkastningen var stark respektive svag. Dels 2007 då värdeutvecklingen var stark, dels 2008 då utvecklingen var svag. Därutöver visas resultatet per den sista december 2013. Diagrammet visar hur ett bra resultat från och med start snabbt kan förändras till ett dåligt resultat i och med en svag kapitalmarknad och tvärtom.

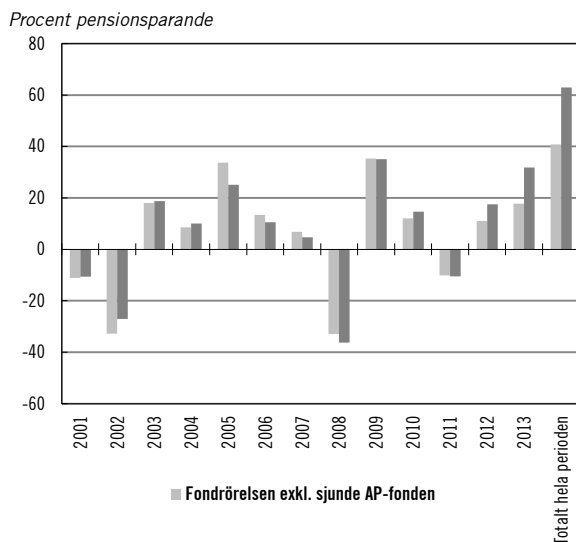
Diagram 3.12 Årlig genomsnittlig värdeutveckling och spridning – samtliga individuella konton. 31 december 2007, 2008 och 2013



Källa: Socialdepartementets beräkningar i Pensionsmyndighetens datamaterial

I genomsnitt har de som inte valt en egen portfölj ungefär lika stora svängningar i utfall mellan åren som de som valt en egen portfölj.

Diagram 3.13 Värdeutvecklingen per kalenderår – fondrörelsen exklusive Sjunde AP-fonden¹



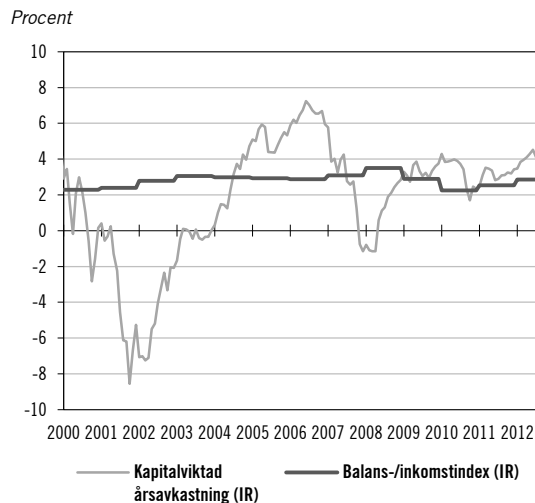
Källa: Pensionsmyndigheten
¹ Premiesparfonden före maj 2010.

I och med att AP7 Såfa ersatte Premiesparfonden 2010 infördes en s.k. hävstång som innebär att aktieexponeringen är upp till 150 procent av värdet. Det har ökat risken men har också inneburit att den positiva aktieutvecklingen fått ett påtagligt starkare genomslag i AP7 Såfa.

Bättre avkastning på premiepensionen än i inkomstpensionssystemet – men det har varierat över tid

Strax efter lanseringen av premiepensionen och de första placeringarna sjönk börsen. Den mindre lyckade tidpunkten för placeringarna på kapitalmarknaden får dock i ett längre perspektiv mindre betydelse eftersom systemet successivt fasas in med årliga avsättningar för individen under en 40-årsperiod. Diagram 3.14 visar värdeutvecklingen för premiepensionen jämfört med om kapitalet hade varit placerat i inkomstpensionssystemet.

Diagram 3.14 Årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om den avsatts till inkomstpensionen, t.o.m. 30 juli 2014¹



Källa: Pensionsmyndigheten
¹ Värdeutvecklingen i premiepensionssystemet är beräknad som internränta. Det innebär att man vid beräkningen tar hänsyn till alla flöden in och ut ur systemet och vid olika tidpunkter som flödena har skett samt det totala marknadsvärdet i fonderna vid tidpunkten för beräkningen.

Premiepensionskapitalet är i huvudsak placerat i aktier och följer börsutvecklingen, medan inkomstpensionens behållning följer inkomstindex, som speglar den genomsnittliga löneutvecklingen i Sverige.

Sett till hela perioden från starten fram till och med 2013 har premiepensionen överträffat inkomstpensionen. Den genomsnittliga årliga avkastningen för premiepensionen var 5,1 procent, vilket kan jämföras med 2,4 procent för inkomstpensionen. Nästan 95 procent av spararna hade till och med 2013 haft en bättre utveckling av sin premiepension än de skulle ha haft om de haft samma utveckling på kapitalet som inkomstpensionen.

Av diagrammet framgår också att avkastningen på premiepensionen har betydligt större svängningar än inkomstpensionen. En jämförelse av hur systemen har utvecklats är därför starkt beroende av vid vilken tidpunkt som jämförelsen görs.

Den framtida premiepensionens storlek bestäms av fondvärdet när pensionen tas ut. Om fondvärdet varierar kraftigt även i framtiden kommer också pensionens storlek variera i takt med börsens svängning. Risken för stora variationer kan dock minskas genom att vid pensioneringstillfället välja att övergå från befintlig fondförsäkring till en traditionell försäkring. Traditionell försäkring innebär att Pensionsmyndigheten garanterar ett visst månadsbelopp och, om kapitalförvaltningen ger överskott, ett tilläggsbelopp. Även i fondförsäkringen kan risken reduceras genom att välja fonder med lägre risk.

Inga enkla samband mellan antal fondbyten och värdeutveckling över tid

Värdeutvecklingen under 2013 var bäst för dem med låg aktivitet på fondtorget medan de allra mest aktiva i genomsnitt har haft den sämsta utvecklingen. Ser man däremot till utvecklingen

sedan start har den genomsnittliga utvecklingen varit bäst för dem med högst aktivitet. Det gäller dock genomsnittsvärden och spridningen kan vara stor.

Under 2013 genomfördes 1,4 miljoner fondbyten, lika många som under 2012. Under året gjorde 17,7 procent av de med egen vald portfölj åtminstone ett fondbyte. Om man sträcker ut perioden till de senaste tre åren genomförde 40,4 procent av de aktiva spararna minst ett fondbyte. Den siffran inkluderar byten som gjorts av förvaltare på uppdrag av sparare.

Ytterligare en grupp som inte i någon nämnvärd omfattning utnyttjar valmöjligheten är de personer som själva valde fonder 2000 men som därefter inte gjort något omval. Denna grupp uppgick till 20 procent av alla personer vid utgången av 2013.

Omkring elva procent av premiepensions-spararna är aktiva i den meningen att de gör minst ett byte per år medan det bara är någon procent som gör fler än fyra byten per år. Genomgången av de aktiva visar att några få är mycket aktiva, där exempelvis 9 000 individer genomför i genomsnitt minst åtta förändringar i sin fondportfölj per år.

Tabell 3.5 Aktivitetsgrad bland spararna fram till 31 december 2013

Grad av aktivitet	Val/antal byten per år	Antal			Andel, %			Andel olika aktivitetsnivå
		Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga	
Inaktiva	AP7 Såfa	1 186 000	1 244 000	2 430 000	45	46	45	45
Låg aktivitet	Valt, men aldrig bytt	580 000	547 000	1 127 000	22	20	21	43
	Mindre än 1 byte	603 000	597 000	1 200 000	23	22	22	
Aktiva	1	163 000	179 000	342 000	6	7	6	11
	2	64 000	81 000	145 000	2	3	3	
	3	28 000	35 000	63 000	1	1	1	
	4	11 000	14 000	25 000	0	1	0	
	5	5 000	7 000	12 000	0	0	0	
	6	2 000	4 000	6 000	0	0	0	
	7	1 000	2 000	3 000	0	0	0	
	8+	4 000	5 000	9 000	0	0	0	
Samtliga sparare		2 647 000	2 715 000	5 362 000	100	100	100	100

Källa: Socialdepartementets beräkningar

En annan grupp som är aktiva är de som anlitat en premiepensionsrådgivare. Nu beräknas drygt 600 000 anlita en rådgivare för sin premiepension. Under 2011 genomfördes 4,6 miljoner byten till stor del beroende på s.k. massfondbyten. Efter stoppet för massfondbyten⁷ 2011 minskade antalet byten till 1,4 miljoner under 2012 och antalet byten under 2013 är i princip oförändrat. I syfte att öka säkerheten vid byten införde Pensionsmyndigheten i februari 2014 krav på e-legitimation, vilket minskat möjligheterna för samordnade byten och antalet fondbyten har i och med detta halverats.

Rabatten på fondavgifterna ger högre nettoavkastning och högre pensioner

I syfte att sänka pensionsspararnas kostnader är de fondförvaltare som är anslutna till premiepensionssystem tvungna att lämna rabatt på fondens ordinarie avgifter. Under 2013 motsvarade rabatten 3 220 miljoner kronor vilket motsvarar en sänkning av fondavgifterna med cirka 0,61 procentenheter. Det innebär att utan rabatt skulle pensionerna bli cirka 18 procent lägre. Den genomsnittliga förvaltningsavgiften i premiepensionssystemet var 0,31 procent efter rabatter 2013. Före rabatter var den 0,92 procent.

Allt fler förvaltare har under senare år höjt sina bruttoavgifter betydligt och åstadkommer på så sätt också högre avgifter efter rabatt. I praktiken sätts därmed här rabattsystemet ur spel. För att motverka detta arbetar Pensionsmyndigheten för att förändra rabattsystemet på så sätt att ett tak sätts för avgiften över vilken rabatten är 100 procent.

Premiepensionssystemet ses över

I maj 2013 presenterades promemorian Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35), vilken innehåller en analys över hur premiepensionssystemet har fungerat. Promemorian innehåller också en beskrivning av identifierade brister och

utmaningar med dagens premiepensionssystem samt ger två alternativa förslag till hur identifierade problem kan reduceras eller helt försvinna.

Det första alternativet innebär att befintligt premiepensionssystem reformeras med syfte att dels minska kostnaderna och dels skydda pensionssparare som inte kan eller vill välja fonder från dåliga val. Det andra alternativet innebär att nuvarande fondtorg stängs och ersätts av ett nytt fondtorg med maximalt tio statliga fonder.

Pensionsgruppen har enats om att beredning av promemorians båda förslag bör fortsätta, och att det första alternativet bör vara en utgångspunkt för de förändringar som ligger närmast i tiden. Den 3 juli 2014 fattade den förra regeringen beslut om kommittédirektivet Ett reformerat premiepensionssystem (dir. 2014:107) som tagits fram i samråd med Pensionsgruppen. Enligt direktivet ska en utredare bland annat analysera och föreslå genomförande av förslag om att införa avgiftstak för fonderna på fondtorget liksom obligatoriskt bekräftelseval för placering av nya pensionsrätter. Men också om åtgärder för att begränsa möjligt risktagande på fondtorget och om att Pensionsmyndigheten under vissa omständigheter ska kunna rekommendera sparare att välja AP Såfa. Utredaren ska vidare klargöra vilka ändringar som krävs i svensk rätt, utarbeta nödvändiga författningsförslag, analysera konsekvenserna av förslagen samt föreslå hur och i vilken ordning åtgärderna bör genomföras.

Därutöver ska utredaren översiktligt analysera och beskriva konsekvenserna av att ersätta fondtorget med maximalt tio statliga fonder.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 september 2015.

3.3.5 Administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet, utvecklingen 2005–2013

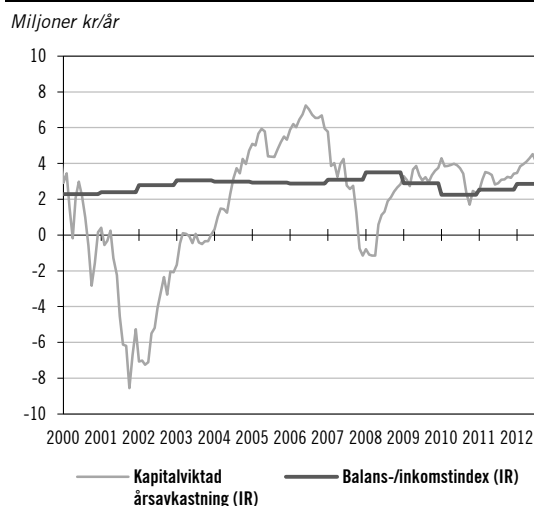
Den sammanlagda administrations- och förvaltningskostnaden för ålderspensionssystemet var knappt 5,4 miljarder kronor år 2013. Det är en ökning med drygt 1 miljard kronor jämfört med 2005. Till största delen består ökningen av ökade kapitalförvaltningskostnader för premiepensionen. Utvecklingen av kapitalförvaltningskostnaderna och avgifterna beror i huvudsak på att

⁷ Frågan om hur massfondbytesstoppet bör vara reglerat kommer att behandlas av 2013 års Värdepappersmarknadsutredning (Fi 2013:04).

det genomsnittliga förvaltrade kapitalet har ökat i storlek.

Inkomstpensionens kapitalförvaltningskostnader avser Första-Fjärde AP-fonden samt Sjätte AP-fonden. Motsvarande kostnader för premiepensionen består till största delen av de avgifter premiepensionsfonderna, inklusive Sjunde AP-fonden, tagit ut efter rabatter.

Diagram 3.15 Utvecklingen av administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet, 2005–2013

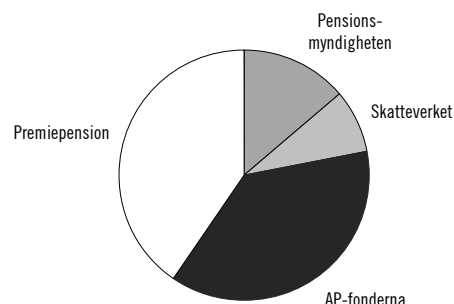


Källa: Pensionsmyndigheten, Orange Rapport

Den största andelen av kostnaderna utgörs av kapitalförvaltningskostnader som sammantaget uppgår till ca 78 procent av de totala kostnaderna. Därav svarar premiepensionen för den något större delen (40 procentenheter).

Myndigheternas förvaltningskostnader svarar sammantaget för knappt 22 procent av kostnaderna. Därav står Pensionsmyndigheten för 14 och Skatteverket för 8 procentenheter.

Diagram 3.16 Fördelningen av administrationskostnaderna inom ålderspensionssystemet 2013



Källa: Pensionsmyndigheten Orange Rapport

3.4 En mer korrekt beräkning av pensionsrätter vid balansering

3.4.1 Ärendet och dess beredning

Pensionsgruppen, med företrädare för de fem partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, har konstaterat att pensionssystemet, efter femton år, i grunden fungerar väl. Men med de erfarenheter som gjorts samt förändringar i omvärlden har Pensionsgruppen funnit skäl att se över ett antal delar.

Pensionsmyndigheten har därför på den förra regeringens uppdrag lämnat två rapporter med analyser och förslag (1 mars 2012 respektive 26 februari 2013, dnr S2011/5900/SF). Utifrån dessa och kompletterande analyser inom Regeringskansliet har Pensionsgruppen bedömt att det bör göras vissa förändringar som förbättrar pensionssystemets egenskaper. Det gäller bland annat att förändra beräkningen av pensionsrätter som tjänas in under en balanseringsperiod.

En arbetsgrupp inom Socialdepartementet har därför i dialog med Pensionsmyndigheten tagit fram en promemoria med förslag om hur pensionsrätter kan beräknas mer korrekt vid balansering. Promemorian remitterades under sommaren 2014. Det lagförslag som remitterats och remissinstanserna framgår av bilagan. En sammanfattning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2014/3510/SF).

3.4.2 Bakgrund

Pensionsrätter som fastställs under en balanseringsperiod, dvs. då ett balansindex är fastställt, får ta del av positiv balansering oavsett om de inte fullt ut tagit del av den inledande negativa balanseringen eller inte. På så vis har dessa pensionsrätter vid utgången av en balanseringsperiod ett relativt högre värde än pensionsrätter intjänade före eller efter en balanseringsperiod.

Att balanseringsreglernas utformning kan leda till principiellt felaktigt och för högt beräknad pensionsrätt vid balansering har uppmärksamats tidigare, dels i den s.k. balanseringspromemorian Automatisk balansering av ålderspensionssystemet – regler för avsteg från inkomstindexering inom ålderspensionssystemets fördelningsdel (Ds 1999:43, sid. 35), dels i propositionen Automatisk balansering av ålderspensionssystemet (prop. 2000/01:70, sid. 43-44.). Med anledning av den konstaterade risken framförs i balanseringspromemorian:

Det är teoretiskt möjligt att utöver vad som blir följden med förslaget i denna promemoria ytterligare förbättra fördelningsystemets förmåga att ge pensioner som följer inkomstutvecklingen för de förvärvsaktiva. Det skulle kunna ske genom att för varje försäkrad registrera effekten av varje avsteg från inkomstindex. Med en sådan registrering skulle ett överskott som uppkommer efter en period av negativa avsteg från inkomstindexeringen kunna fördelas mer rättvist. Överskott skulle kunna tillgodoräknas de försäkrade så att de inriktas mot att endast återge vad de förlorat i förhållande till en förräntning som inte gjort avsteg från inkomstindex. Ett sådant system förutsätter dock att återläggningen av, i förhållande till inkomstutvecklingen, förlorat pensionskapital sker individuellt. Ett sådant system skulle bli mycket komplicerat. Vid ett återställande av indexeringen skulle i princip varje försäkrad få olika förräntning av sitt pensionskapital. En sådan tillkommande komplexitet har inte ansetts försvarbar.

Mot bakgrund av hur invecklad en lösning på överskottsproblematiken då bedömdes vara fann regeringen senare i propositionen att värdet av att förhindra problemet inte uppvägs nackdelarna av den ökade komplexiteten. Samtidigt betonade regeringen att om det skulle visa sig vara möjligt att tekniskt lösa detta på ett

tillfredställande sätt så skulle det finnas anledning att överväga en förändring.

Förhållandena har nu ändrats på två sätt. Dels finns det en tekniskt förhållandevis enkel lösning på problemet, dels är problemet inte längre något som endast potentiellt har betydelse för de försäkrade eftersom inkomstpensionssystemet sedan 2010 befinner sig i en balanseringsperiod.

3.4.3 Nuvarande hantering av pensionsrätt och pensionsbehållning vid årsomräkning

Varje år beräknas ett balanstal för pensionssystemet. Balanstalet beräknas genom att jämföra pensionssystemets tillgångar (avgiftstillgång och buffertfond) med skulder (till pensionärer och till aktiva). När inkomstpensionssystemets tillgångar understiger dess skulder, det vill säga när balanstalet är under 1,0000, görs avsteg från den vanliga indexeringen (förräntningen) av pensionsbehållningen både på inkomstpensionskonton och på utgående inkomstpensioner. I stället för förändringen i inkomstindex används förändringen i balansindex. Balansindexets förändring bestäms av förändringen i inkomstindex multiplicerat med balanstalet. Den period då balansindex gäller kallas balanseringsperiod.

En balanseringsperiod inleds således alltid med minskad indexering av pensionsbehållningen. Därefter vidtar en period då balanstalet via balansindex kommer att både höja och sänka den årliga indexeringen av pensionsbehållningen jämfört med förändringen i inkomstindex. Dagens konstruktion medför att pensionsrätter som fastställs under en balanseringsperiod får ta del av den positiva indexeringen när den inträffar, trots att pensionsrätterna inte tagit del av den tidigare negativa balanseringen. Detta förhållande innebär att förvärvsaktiva personer kan tjäna på att balanseringen aktiveras. Den tydligaste effekten uppstår för personer som går i pension först efter balanseringsperiodens slut.

Nuvarande metod innebär att pensionssystemets skulder kommer att öka snabbare än vad de skulle ha gjort med den här föreslagna justeringen av pensionsrättsberäkningen. Detta är ett avsteg från systemets aktuariella principer och innebär, allt annat lika, att risken för framtida balanseringar ökar.

Pensionssystemet är ett finansiellt slutet system och balansen, dvs systemets tillgångar, avgifter och buffertfond, samt skulder, pensionsbehållningar och framtida pensioner, påverkar samtliga pensionssparare och pensionärer. Det medför att det högre värde på pensionsrätter som sparare i pensionssystemet i dag får under en balanseringsperiod ökar risken för balansering för dagens och kommande pensionärer på ett icke önskvärt sätt. Hur det slår för enskilda individer beror på hur många år under en balanseringsperiod man tjänar in pensionsrätt, om man är pensionär under hela, delar av eller inte förrän efter en balanseringsperiod. Det är även beroende av hur balanstalet ser ut i framtiden. Ju större skillnad mellan balansindex och inkomstindex, som leder till fler och längre balanseringsperioder, desto fler balanseringsperioder och desto större påverkan får förslaget. De perioder som balanstalet stadigt ligger över 1 och balansering inte förekommer påverkas inte systemet alls av förslaget.

Även om effekterna av förslaget är små på individnivå innebär dagens beräkning principiellt en form av orättvisa mellan generationer som kan undvikas. Rättvisa mellan generationer är ett av de huvudsakliga skälen till varför inkomstpensionen utformats med en indexering som speglar genomsnittsinkomstens utveckling, och ett viktigt skäl till varför balanseringen i övrigt utformats på det sätt som den har gjorts. Därmed innebär dagens hantering av pensionsrätter och pensionsbehållning vid balansering en oönskad ineffektivitet i förhållande till målen för inkomstpensionssystemet.

3.4.4 Nuvarande hantering av beräknad pensionsrätt vid framtagande av balanstalet

Ovan beskrivna beräkning används i balanstalsberäkningen även för skattad pensionsrätt. När balanstalet för år $t+2$ beräknas behöver pensionsskulden för år t beräknas. Skulden består av skulden till aktiva och skulden till pensionerade. I beräkningen av skulden till aktiva ingår de samlade pensionsbehållningarna. Pensionsbehållningarna på kontot vid årsskiftet innehåller fastställda pensionsrätter avseende intjänandeår $t-1$. Eftersom pensionsavgifterna för innevarande intjänandeår, år t , är inbetalade och därmed ingår i tillgångarna är det korrekt att

motsvarande pensionsrätter även ska ingå i skulden. Då dessa pensionsrätter inte går att fastställa eftersom taxeringen inte är klar behöver detta värde skattas.

Vid nästa års pensionsskuldberäkning jämförs det skattade värdet med det värde på pensionsrätter som då finns fastställt. Den skillnad som uppstått korrigeras vid beräkningen av det aktuella årets pensionsskuld.

Därför föreslås en följdändring av bestämmelserna för beräkning av den skattade pensionsrätten när pensionsskulden för balanstalet ska beräknas. Ändringen innebär att de skattade pensionsrätterna minskas i samma utsträckning som inkomstpensionskapitalet dittills har minskats genom balansering. Det ska ske genom att pensionsrätt multipliceras med kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex som fastställts för samma år.

3.4.5 Förslag som korrigerar önskad effekt av dagens beräkning vid balansering

Regeringens förslag: Pensionsrätt för inkomstpension ska, innan den förs till pensionskontot, minskas i samma utsträckning som inkomstpensionskapitalet dittills har minskats genom balansering. Det ska ske genom att pensionsrätten multipliceras med kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex som har fastställts för samma år. Det beräknade, skattade, värdet av pensionsrätter för inkomstpension ska, innan det läggs till den beräknade pensionsskulden som används för att beräkna balanstalet, minskas i samma utsträckning som inkomstpensionskapitalet dittills har minskats genom balansering. Det ska göras genom att pensionsrätterna multipliceras med kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex som har fastställts för samma år. Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2015. De nya bestämmelserna ska tillämpas på pensionsrätter första gången fastställelseåret 2015 respektive när balanstalet beräknas för år 2016.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning.

Fem tillfrågade pensionärsorganisationer, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Kommunalpensionärerna, Sveriges Pensionärers Riksförbund och Riksförbundet PensionärsGemenskap har inte svarat. Dock har dessa tidigare i ett gemensamt svar på den rapport från Pensionsmyndigheten som ligger till grund för den föreslagna justeringen (se avsnitt Ärendet och dess beredning ovan) ställt sig positiva till den föreslagna förändringen.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget innebär att den i dag principiellt felaktiga beräkningen av för högt belopp elimineras, genom att nyintjänade pensionsrätter påförs hela effekten av balanseringen vid fastställelsen.

Anledningen till att det nu kan införas är att det i dag finns en tekniskt enkel lösning, vilken innebär att nyintjänad pensionsrätt minskas med storleken av den vid fastställsetillfället aktuella sammanlagda balanseringseffekten. Detta innebär att då balanseringsperioden är slut har hela behållningen oavsett när den är intjänad nått samma nivå som inkomstindex.

3.4.6 Förslagets effekt på systemnivå

Förslaget innebär att redan fastställda pensionsrätter inte kommer att påverkas av de nya reglerna. Redovisningen nedan, av hur pensionsrätter påverkats om förslaget varit i kraft, är till för att illustrera reglernas konstruktion och effekter. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. De nya bestämmelserna tillämpas på pensionsrätter första gången fastställelseåret 2015.

Tabell 3.6 visar hur de föreslagna reglerna skulle ha påverkat fastställda pensionsrätter för 2010–2013.

Tabell 3.6 Pensionsrätter fastställda 2010-2013 justerade med kvoten av balansindex/inkomstindex respektive år samt ackumulerad effekt

Miljarder kronor

Fastställelseår (det år justeringen sker)	2010	2011	2012	2013
Fastställd total pensionsrätt intjänandeår	193	199	209	219
Justerad total pensionsrätt	190	187	197	210
Justeringsseffekt	3	12	12	9
Akkumulerad effekt	3	15	27	36
Akkumulerad effekt inkl. ränta	3	15	27	37

Källa: Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet beräkningar

Raden ”justerad total pensionsrätt” visar den totala fastställda pensionsrätten om förslaget på justerad beräkning att lägga pensionsrätten i rätt ”balanserad” nivå funnits redan vid starten av balanseringsperioden. Den beräknas på följande sätt:

Pensionsrätt 2010 blir nedskrivnen: 193 *
(Bix2010/Ix2010) = 190

Pensionsrätt 2011 blir nedskrivnen: 199 *
(Bix2011/Ix2011) = 187

Pensionsrätt 2012 blir nedskrivnen: 209 *
(Bix2012/Ix2012) = 197

Pensionsrätt 2013 blir nedskrivnen: 219 *
(Bix2013/Ix2013) = 210

De pensionsrätter om 193 miljarder kronor som lades till pensionsbehållningarna 2009 skulle, om de föreslagna reglerna varit i bruk, varit 3 miljarder kronor lägre, dvs 190 istället för 193. 2010 och 2011 skulle beloppet ha varit 12 miljarder kronor lägre och 2012 skulle nivån ha varit 210 miljarder istället för 219.

Justeringen enligt förslaget med balanseringseffekten innebär att alla pensionsrätter på kontot finns uttryckta i samma ”balanserade” värde. På detta värde görs sedan den aktuella indexeringen. Jämfört med nuvarande regler skulle med de föreslagna reglerna de försäkrades pensionsbehållningar och därmed inkomstpensions-systemets skuld varit drygt 36 miljarder kronor lägre. Beloppet har ändrats ytterligare eftersom pensionsbehållningarna indexerats (förräntas) varje år. Den ränta som tillkommer beror på att 2010 års beräknade högre belopp på 3 miljarder skulle ha indexerats fram till 2014 med

Bix2014/Bix2010. Den totala effekten skulle med en sådan beräkning uppgå till 38 miljarder: (3+12+12+9+räntan på dessa belopp=36+1,95).

3.4.7 Förslagets effekt på individnivå

Den ekonomiska effekten av förändringen blir mycket liten för pensionärer och pensionsparare. Det huvudsakliga skälet till förändringen är principiellt då förändringen innebär en större följdriktighet och effektivitet vad gäller målet att så nära som möjligt indexera pensioner och pensionsbehållning med den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

Om man fördelar de 38 miljarder som beskrivs i föregående avsnitt på de 5,1 miljoner individer som fick pensionsrätt 2010 blir det cirka 7 450 kr per person. Om man antar en förväntad livslängd vid pensioneringen på 19 år motsvarar detta 392 kr per år eller 33 kr per månad före skatt. Naturligtvis kommer beloppet kunna vara större eller mindre i förhållande till hur mycket individen tjänat in aktuellt år. Höga inkomster ger större skillnad och vice versa.

För pensionsparare blir det en direkt effekt av förslagen genom att pensionsbehållningen blir något lägre (se exempel ovan). För dem som tar ut pension under nuvarande balanseringsperiod skulle exempelvis personer som fått pensionsrätt fastställd 2009, och gått i pension 2010, ha fått lite lägre pension än de annars skulle ha fått. De som fått fastställd pensionsrätt både 2009 och 2010 och gått i pension 2011 hade fått ytterligare lite lägre, osv.

Samtidigt kommer nuvarande och blivande pensionärer att få en indirekt effekt av förslaget genom en relativt sett något högre pension genom en positiv påverkan på balanstalet. Om pensionsrätterna justeras med kvoten av balansindex och inkomstindex innan de placeras på pensionskontona minskar skulden till aktiva. Minskad skuld leder till högre balanstal och detta högre balanstal kommer att ge högre pensionsbehållningar och pensioner.

3.4.8 Övriga effekter av förslaget

Förslaget ovan ger en påverkan på pensionsskulden genom att pensionsrätterna under en balanseringsperiod skrivs ned. Om

pensionsrätterna nedbalanseras innan de läggs till pensionsbehållningen minskar skulden till aktiva. Minskad skuld leder till högre balanstal.

Avgiftstillgången beror av inbetalda pensionsavgifter och omsättningstiden. Omsättningstiden beror i sin tur av intjänandetiden och utbetalningstiden. Intjänandetiden är en funktion av de fastställda pensionsrätterna och hur de intjänas av individer i olika åldrar. Då varken fastställd pensionsrätt eller inbetald pensionsavgift påverkas av förslaget så påverkas inte heller intjänandetiden. Fastställd pensionsrätt i sig förändras inte utan enbart pensionsbehållningen. Avgiftstillgången påverkas således inte eftersom varken avgiftsinkomsten eller omsättningstiden ändras.

Förslaget kommer att påverka fondtillgångarna genom att både avgiftsnettot (avgifter-utbetalningar) och direktavkastningen kommer att minska när utbetalningarna ökar.

Förslaget innebär även att en följdändring måste göras i förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal.

3.4.9 Förslagets kostnader

Enligt Pensionsmyndigheten medför förslaget informationskostnader och kostnader för att utveckla IT-systemen. IT-utvecklingen har bedömts vara ganska begränsad och insatsen beräknas uppgå till ca 3 000 arbetstimmar, vilket ger en utvecklingskostnad om knappt 2 miljoner kronor.

Informationskostnaderna utgörs i huvudsak av de frågor som kommer att uppstå bland pensionsparare och den tid det tar att besvara dessa. Omfattningen av dessa beror bl.a. på hur väl Pensionsmyndigheten utformar informationen samt av hur intresserade pensionspararna är av att förstå förändringarna på pensionskontot. Pensionsmyndighetens erfarenhet är att de får relativt lite frågor om pensionskontots förändring och att det förklaras av en kombination av att många anser att informationen är begriplig och att många inte bryr sig om den. Kostnaden för information bedöms sammanlagt rymmas inom anslaget.

3.4.10 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

58 kap. 20 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur fördelningssystemets pensionsskuld ska beräknas. Pensionsskulden används vid beräkning av balanstal. I ett nytt *andra stycke* införs, som en följd av den nya bestämmelsen i 62 kap. 5 § andra stycket, en motsvarande bestämmelse om att pensionsrätter för inkomstpension enligt första stycket 2 ska beräknas på det sätt som anges i 62 kap. 5 § andra stycket.

Den nya bestämmelsen ska träda i kraft den 1 januari 2015 och tillämpas första gången på balanstal som ska beräknas för år 2016. Balanstalet för år 2016 fastställs år 2015. Efter det att ett balanstal för år 2016 har fastställts ska ett eventuellt balansindex för år 2016 beräknas och fastställas. Vid beräkningen av balanstalet för år 2016 används pensionsskulden år 2014. I pensionsskulden år 2014 ska det beräknade värdet av pensionsrätter för inkomstpension enligt 61 kap. 5–10 §§ ingå (intjänade under år 2014). Med det beräknade värdet av pensionsrätter enligt första stycket 2, intjänade under år 2014, avses pensionsrätter som, i förekommande fall beräknats på det sätt som anges i 62 kap. 5 § andra stycket.

62 kap. 5 §

I paragrafen, som innehåller de grundläggande bestämmelserna om pensionsbehållning, införs ett nytt *andra stycke*. Av detta framgår att om ett balansindex har fastställts för det år som pensionsrätt ska fastställas ska pensionsrätt för inkomstpension, innan denna läggs till pensionsbehållningen, multipliceras med kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex som har fastställts för samma år. En eventuell omräkning av pensionsrätt ska således göras innan denna läggs till pensionsbehållningen och innan omräkning av pensionsbehållningen görs med hänsyn till bestämmelserna i 9–26 §§ om arvsvinster, indexering och förvaltningskostnader.

Den nya bestämmelsen kan åskådliggöras enligt följande. Pensionsrätt som har intjänats under år 2014 fastställs år 2015. Fastställelseåret är således 2015. Om balansindex har fastställts för fastställelseåret (i detta exempel 2015) ska pensionsrätten, innan den läggs till pensionsbehållningen, multipliceras med kvoten mellan balansindex för år 2015 och inkomstindex för samma år.

Bilaga

En mer korrekt
beräkning av
pensionsrätt vid
balansering

Bilaga till avsnitt 3.4 i
Ålderspensionssystemet
vid sidan av statens
budget

Bilaga

En mer korrekt beräkning av pensionsrätt vid balansering

Bilaga till avsnitt 3.4 i Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Innehållsförteckning

1	Författningsförslaget i promemorian En mer korrekt beräkning av pensionsrätt vid balansering.....	5
	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	5
2	Förteckning över remissinstanser avseende promemorian En mer korrekt beräkning av pensionsrätter vid balansering.....	7

1 Författningsförslaget i promemorian En mer korrekt beräkning av pensionsrätt vid balansering

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 58 kap. 20 § och 62 kap. 5 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

58 kap. 20 §

Pensionsskulden beräknas för det andra året före det år balanstalet avser, som summan av

1. pensionsbehållningar enligt 62 kap. 5–7 §§,
2. det beräknade värdet av pensionsrätter för inkomstpension enligt 61 kap. 5–10 §§,
3. utbetalad pension för varje åldersgrupp i december multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp för samma åldersgrupp, justerat med den räntefaktor som anges i 62 kap. 36 § och
4. det beräknade värdet av kommande utbetalningar av tilläggs pension för dem som inte börjat ta ut sådan pension.

Om ett balansindex har fastställts enligt 58 kap. 22–24 §§ för det år när värdet av pensionsrätter för inkomstpension ska beräknas enligt första stycket 2 ska pensionsrätterna beräknas på det sätt som anges i 62 kap. 5 § andra stycket.

62 kap. 5 §

Med pensionsbehållning avses summan av de pensionsrätter för inkomstpension som enligt 61 kap. har fastställts för den försäkrade, omräknade med hänsyn till bestämmelserna om

1. arvsvinster i 9–17 §§,
2. indexering i 18–21 §§ och
3. förvaltningskostnader i 22–26 §§.

Om ett balansindex har fastställts enligt 58 kap. 22–24 §§ för det år när pensionsrätt ska fastställas ska pensionsrätt för inkomstpension, innan denna läggs till pensionsbehållningen, multipliceras med kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex som har fastställts för samma år.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Den nya bestämmelsen i 58 kap. 20 § tillämpas första gången på balanstal som ska beräknas för år 2016.
 3. Den nya bestämmelsen i 62 kap. 5 § tillämpas första gången för fastställelseåret 2015.

2 Förteckning över remissinstanser avseende promemorian En mer korrekt beräkning av pensionsrätter vid balansering

Pensionsmyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringar (ISF), Konjunkturinstitutet, Skatteverket, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, Institutionen för nationalekonomi och statistik, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenskt Näringsliv, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Pensionärernas Riksorganisation, PRO, Sveriges Pensionärsförbund, SPF, Kommunalpensionärerna, SKPF, Sveriges Pensionärs Riksförbund, SPRF, Riksförbundet PensionärsGemenskap, RPG