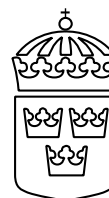


Regeringens proposition

2014/15:125



En jämnare och mer aktuell utveckling av
inkomstpensionerna

Prop.
2014/15:125

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 juni 2015

Margot Wallström

Annika Strandhäll
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till förändringar i inkomstpensionens regelverk, som syftar till att ge en jämnare och mer aktuell utveckling för utbetalade inkomstpensioner utan att öka risken för finansiell instabilitet samtidigt som beräkningarna blir enklare och mer transparenta.

Under en balanseringsperiod föreslås att balanseringen begränsas till en tredjedel av uppkommet under- eller överskott. Utifrån det balanstal som fastställs för året ska ett dämpat balanstal beräknas, som uppfyller begränsningen. Det dämpade balanstalet används vid beräkning av balansindex. Förslaget bidrar till att minska variationerna i pensionernas årliga förändring.

Nuvarande tämligen komplicerade konstruktion av inkomstindex ger inte den utjämning i utvecklingen som var tänkt. Den huvudsakliga orsaken är justeringen med konsumentprisindex i beräkningsformeln för inkomstindex och den historiskt höga variationen i inflationen. Inkomstindex föreslås i stället motsvara förändringen i nominell snittinkomst mellan de två närmast föregående åren. Därmed uppnås ett såväl aktuellare som enklare mått med en utvecklingsbana som närmare ansluter till utvecklingen av snittinkomsten i samhället.

Utöver dessa två huvudförslag föreslås en följdändring och en likaså förenklad beräkning av avgiftstillgången i balanstalet. Vidare föreslås att övriga utjämningar av de faktorer som ingår i beräkningen av balanstalet också tas bort, eftersom de ändrade balanseringsreglerna innebär en utjämning av själva det tillämpade balanstalet. För omsättningstiden i balanstalet föreslås en mer precis och samtidigt enklare beräkning och

Prop. 2014/15:125 för skuldberäkningen föreslås en enhetlig behandling av skulden till aktiva och till pensionärer vad avser indexeringen.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. Reglerna ska tillämpas första gången vid beräkningar för år 2017.

Innehållsförteckning

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 5 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken | 6 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 11 |
| 4 | Bakgrund..... | 12 |
| 4.1 | Balanstalet | 12 |
| 4.1.1 | Nuvarande balanstal – systemets tillgångar..... | 13 |
| 4.1.2 | Nuvarande balanstal – pensionsskulden | 14 |
| 4.2 | Inkomstindex..... | 15 |
| 4.2.1 | Nuvarande inkomstindex..... | 16 |
| 5 | Överväganden och förslag..... | 18 |
| 5.1 | Balanstalets tillämpning | 19 |
| 5.1.1 | Dämpning av balanseringen | 19 |
| 5.1.2 | Beräkning av tilläggs pension – följdändring | 25 |
| 5.2 | Inkomstindex..... | 25 |
| 5.2.1 | Ett enklare inkomstindex med större aktualitet | 25 |
| 5.3 | Balanstalet – följdändringar och anpassningar | 28 |
| 5.3.1 | Följdändring i beräkning av avgiftstillgången | 29 |
| 5.3.2 | Utjämnings i AP-fond och omsättningstid tas bort..... | 29 |
| 5.3.3 | En mer korrekt beräkning av omsättningstiden..... | 30 |
| 5.3.4 | Pensionsskulden | 31 |
| 5.4 | Följdändring för livräntor | 32 |
| 6 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser samt konsekvenser..... | 33 |
| 6.1 | Tidpunkt för ikraftträdande | 33 |
| 6.2 | Konsekvenser för pensionärerna | 35 |
| 6.3 | Konsekvenser för pensionssystemets finansiella ställning och statens budget..... | 38 |
| 6.4 | Övergången till nytt inkomstindex | 40 |
| 6.5 | Administrativa konsekvenser | 41 |
| 7 | Förslagets konsekvenser på system- och individnivå..... | 41 |
| 7.1 | I det korta perspektivet | 42 |
| 7.2 | I det långa perspektivet..... | 44 |
| 7.2.1 | Om historien upprepar sig | 45 |
| 7.2.2 | Andra framtidsbilder – långsiktiga konsekvenser av förslagen..... | 52 |
| 8 | Författningskommentar | 53 |

| | | | |
|-------------------|----------|---|----|
| Prop. 2014/15:125 | Bilaga 1 | Sammanfattning av promemorian En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna (Ds 2015:6) | 58 |
| | Bilaga 2 | Promemorians lagförslag..... | 59 |
| | Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna | 64 |
| | | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 juni 2015..... | 65 |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 58 kap. 18 § ska upphöra att gälla,
dels att 41 kap. 21 §, 58 kap. 12, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 23 och 24 §§
 samt 63 kap. 17 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 58 kap. 20 a §, av följande
 lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 kap.

21 §

En fastställd livränta ska för varje år räknas om med ledning av ett särskilt tal. Detta tal ska visa den årliga procentuella förändringen av halva den reala *inkomstförändring som beräknats för inkomstindex enligt 58 kap. 12 §* med tillägg för den procentuella förändringen i det allmänna prisläget i juni två år före det år livräntan omräknas och det allmänna prisläget i juni året närmast före det året.

En fastställd livränta ska för varje år räknas om med ledning av ett särskilt tal. Detta tal ska visa den årliga procentuella förändringen av halva den reala *inkomstförändringen* med tillägg för den procentuella förändringen i det allmänna prisläget i juni två år före det år livräntan omräknas och det allmänna prisläget i juni året närmast före det året. *Den reala inkomstförändringen ska beräknas på det sätt som anges i 58 kap. 12 § med den ändringen att när inkomsterna beräknas ska den årliga förändringen i det allmänna prisläget under samma period, räknat från juni till juni, räknas bort.*

Livräntan får räknas om till högst ett belopp som utgör samma andel av 7,5 gånger det för året fastställda prisbasbeloppet som den andel av livränteunderlaget som svarar mot nedsättningen av förvärvsförmågan enligt 8 §.

58 kap.

12 §¹

Förändringen av indextalet mellan två på varandra följande år ska motsvara den beräknade årliga relativa förändringen av de inkomster som anges i 11 § *under en period av tre år före det år in-*

Förändringen av indextalet mellan två på varandra följande år ska motsvara den beräknade årliga relativa förändringen av de inkomster som anges i 11 § *mellan det andra året före det år som indexet*

¹ Ändringen innebär bl.a. att andra och tredje styckena tas bort.

komstindexet avser.

När inkomsterna beräknas ska den årliga förändringen i det allmänna prisläget under samma treårsperiod, räknat från juni till juni, räknas bort.

Det framräknade värdet ska därefter räknas om med förändringen i det allmänna prisläget i juni två år före det år indexet avser och det allmänna prisläget i juni året närmast före det året.

avser och året därefter.

Prop. 2014/15:125

14 §

Vissa beräkningar som anges i denna balk ska grundas på ett balanstal som beräknas enligt bestämmelsen i andra stycket och 15–20 §§.

Balanstalet beräknas för varje år och ska visa kvoten mellan

- summan av fördelningssystemets avgiftstillgång och ett genomsnittligt värde av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna och
- fördelningssystemets pensionsskuld vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

Vissa beräkningar som anges i denna balk ska grundas på ett balanstal och ett dämpat balanstal. Balanstalet beräknas enligt andra stycket och 15–20 §§. Det dämpade balanstalet beräknas enligt 20 a §.

– summan av fördelningssystemets avgiftstillgång och värdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna och

Balanstalet ska avrundas till fyra decimaler.

15 §

Med avgiftstillgång avses produkten av

- avgiftsinkomsterna till fördelningssystemet och
- medelvärdet av tiden i år räknat från det att en pensionsrätt tjänas in till det att den betalas ut i form av pension (omsättningstiden).

Med ett genomsnittligt värde av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna avses medelvärdet av de redovisade marknadsvärdena av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra, tredje respektive fjärde året före det år balanstalet avser.

Med värdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna avses värdet av de redovisade marknadsvärdena av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

17 §

Avgiftsinkomsterna beräknas som produkten av

- genomsnittet av inkomsterna

Med avgiftsinkomsterna avses inkomsterna det andra året före det år balanstalet avser.

Prop. 2014/15:125 det andra, tredje och fjärde året före det år balansåret avser och
– inkomsternas beräknade årliga relativa förändring under det andra–femte året före det år balansåret avser.

19 §

Omsättningstiden beräknas som medianen av omsättningstiden för det tredje, fjärde och femte året före det år balansåret avser. Med omsättningstid avses omsättningstiden för det tredje året före det år balansåret avser.

20 §²

Pensionsskulden beräknas för det andra året före det år balansåret 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.

Om ett balansindex har beräknats enligt 22–24 §§ för året före det år balansåret avser, ska det framräknade beloppet i första stycket 3 multipliceras med det dämpade balansåret för detta år.

20 a §

Under en sådan period som anges i 22 § ska ett dämpat balanstal användas.

Det dämpade balansåret för ett år utgörs av summan av talet 1 och

² Senaste lydelse 2014:1548.

det tal som motsvarar en tredjedel av differensen mellan balansstalet som har fastställts för samma år och talet 1. Det dämpade balansstalet ska avrundas till fyra decimaler.

21 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *meddelar* närmare föreskrifter om balansstalet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* närmare föreskrifter om balansstalet *och det dämpade balansstalet.*

23 §

När balansindexet första gången bestäms för en sådan period som anges i 22 § ska balansindexet räknas fram som produkten av

- balansstalet och
- inkomstindexet för samma år.

– det dämpade balansstalet och

24 §

Efter det att balansindexet beräknats första gången enligt 23 § ska, för varje därpå följande år under perioden, det beräknade balansindexet multipliceras med kvoten mellan

- inkomstindexet efter årsskiftet och
- inkomstindexet före årsskiftet.

Produkten ska därefter multipliceras med det *balanstal* som ska gälla efter årsskiftet.

Produkten ska därefter multipliceras med det *dämpade balansstalet* som ska gälla efter årsskiftet.

63 kap.

17 §³

Om ett balansindex har fastställts för det år den försäkrade fyller 65 år ska pension för den som är född något av åren 1938–1953 från och med den månad den försäkrade fyller 65 år multipliceras med *det balanstal* som fastställts för det året.

Om ett balansindex har fastställts för det år den försäkrade fyller 65 år ska pension för den som är född något av åren 1938–1953 från och med den månad den försäkrade fyller 65 år multipliceras med *kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex* som har fastställts för det året.

Om det finns en sammanhängande period med fastställda balansindex före det året ska i stället pensionen multipliceras med produkten av de balanstal som har

³ Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
2. De nya bestämmelserna i 58 kap. tillämpas första gången vid beräkning av inkomstindex, balanstal, dämpat balanstal och balansindex för år 2017 med de undantag som anges i punkterna 3 och 4. När beräkningarna görs ska de balanstal som har fastställts för respektive år användas.
3. Inkomstindex för år 2017 ska beräknas enligt följande. Det inkomstindex som har fastställts för år 2016 ska multipliceras med kvoten mellan
 - beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2016, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år och
 - beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2015, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år.Vid beräkningen av inkomsterna tillämpas inte 59 kap. 4 § andra stycket.
4. Inkomstindex för år 2018 ska beräknas enligt följande. Det inkomstindex som har fastställts för år 2016 ska multipliceras med kvoten mellan
 - beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2017, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år och
 - genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2015, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år.Vid beräkningen av inkomsterna tillämpas inte 59 kap. 4 § andra stycket.
5. De nya bestämmelserna i 41 kap. 21 § och 63 kap. 17 § tillämpas första gången vid omräkning av livränta respektive beräkning av årlig tilläggspension för år 2017.

3 Ärendet och dess beredning

Mot bakgrund av mer än ett decenniums erfarenheter pågår en översyn och utvärdering av inkomstpensionssystemets regelverk med avseende på pensionernas utveckling och systemets finansiella stabilitet. Regeringen gav i juni 2011 Pensionsmyndigheten i uppdrag att utvärdera beräkningsregler för inkomstindex, de beräkningsfaktorer som ingår i balanstalet samt delningstalet. Efter myndighetens rapport *Utvärdering av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet* (februari 2012, dnr S2011/5900/SF) beslutades att i första hand ytterligare analysera möjligheterna att minska eftersläpningen i beräkningen av inkomstindex och möjligheten till en mer korrekt beräkning av pensionsrätter vid balansering. Uppdraget redovisades i Pensionsmyndighetens rapport *Fördjupad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet* (2013-02-25). Den därpå följande rapporten *Kompletterande analys av inkomstindex utformning* (2013-06-20) utgör tillsammans med tidigare analyser grunden till de förslag som presenteras här.

Pensionsgruppen – partierna som står bakom och har till uppgift att värna pensionsöverenskommelsen – enades i en överenskommelse den 12 mars 2014 på en övergripande nivå om förslag till förändrade regler för beräkning av inkomstindex samt regler för ett utjämnat balanstal. Samtidigt med målet att uppnå en jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna utan att den finansiella stabiliteten rubbas, syftar förslagen till förenklade och förbättrade beräkningsregler.

Med utgångspunkt i överenskommelsen har en arbetsgrupp inom Socialdepartementet och Finansdepartementet, med omfattande beräkningsstöd från Pensionsmyndigheten, arbetat vidare med förslagen. Syftet har främst varit att analysera deras effekter. Förslagen har redovisats i *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna* (Ds 2015:6). Förslagen om ett dämpat balanstal och ett aktuellare inkomstindex ligger helt i linje med förslagen i överenskommelsen. Därutöver lämnas två andra förslag till justeringar i beräkningsreglerna. Det gäller dels en mer precis beräkning av omsättningstiden, dels en enhetlig värdering av pensionsskulden. Dessa två förslag har diskuterats i Pensionsgruppen, som också ställt sig bakom justeringarna. Dessa justeringar av mer teknisk art redovisades inte närmare i överenskommelsen, men ingår i den promemoria som tidigare remitterats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissvaren finns tillgängliga i Socialdepartementet (dnr S2015/712/SF).

Under de senaste åren har pensionärernas inkomstpension och tilläggs-pension varierat kraftigt. Balanseringen utlöstes 2010. Den inkomstgrundade pensionen minskades två år i rad med sammanlagt sju procent. Nästföljande två år ökade pensionen i princip lika mycket i kronor räknat. För de pensionärer som har inkomstpensionen (med inkomstpension avses här även tilläggs-pension) som huvudsaklig inkomstkälla påverkas vardagsekonomin direkt av tvära kast i pensionsutvecklingen. Pensionärer med lägre inkomster kan ha rätt till utfyllnad från grundskyddet, dvs. garantipension eller bostadstillägg, som helt eller delvis kompenserar ett bortfall i inkomstpensionen. Det betyder att variationen i pensionsutbetalningarna mildras för denna grupp. Att minska oönskad volatilitet i pensionsutbetalningarna för alla grupper och eftersträva en jämnare inkomstutveckling för pensionärerna, utan att den finansiella stabiliteten äventyras, är det viktigaste målet med översynen av inkomstpensionens beräkningsregler.

Pensioner och pensionsrätter inom inkomstpensionssystemet ska följa den genomsnittliga inkomstutvecklingen för dem i förvärsaktiv ålder, så långt det är möjligt utan att den finansiella stabiliteten sätts på spel. Snittinkomstens utveckling mäts med inkomstindex. När balanseringen aktiveras byts indexeringen med inkomstindex mot balansindex. Det innebär ett avsteg från följsamheten till snittinkomstutvecklingen, ett avsteg som nuvarande balanseringsregler syftar till att göra så kortvarigt som möjligt. Erfarenheterna från pågående balanseringsperiod visar dock på en mer volatil utveckling av pensionerna än vad som är nödvändigt för att säkerställa den finansiella stabiliteten eller önskvärt för pensionären. Denna volatilitet är det huvudsakliga skälet bakom de aktuella förslagen. Det handlar dels om att en annan tidsmässig avvägning mellan balansering och pensionsutfall bör göras, så att större vikt läggs vid ett jämnare utfall för dagens pensionärer, dels om att minska den variation i inkomstpensionssystemets finansiella ställning som inkomstindexets eftersläpning orsakar.

Här följer en redovisning av funktion och konstruktion för de faktorer och mått i inkomstpensionssystemet, som är föremål för den aktuella översynen och de förslag som presenteras i det följande. I en föränderlig värld finns anledning att fortsätta vårda pensionssystemet i syfte att förbättra och förenkla regelsystemet för systemets och pensionärernas bästa.

4.1 Balanstalet

Balanstalet är ett mått på fördelningssystemets finansiella ställning vid ett årsskifte. Det uttrycker förhållandet mellan systemets tillgångar och dess skulder. Om balanstalet är mindre än talet 1 är pensionsskulden större än systemets tillgångar och balanseringen aktiveras för att återställa systemets balans. Det innebär att indexeringen av pensioner och pensionsbehållningar minskas. Förändringen i inkomstindex räknas ned

4.1.1 Nuvarande balanstal – systemets tillgångar

Balanseringen har till uppgift att säkra systemets finansiella stabilitet och långsiktiga förmåga att betala ut pensioner enligt de åtaganden som gäller. Balanseringen utlöses så snart balanstalet första gången faller under 1,0000. Det kan visa sig i efterhand att nedgången som observerats var tillfällig och snart hade återhämtat sig utan minskad inkomst-indexering. Problemet är att i förväg kunna avgöra om en nedgång är tillfällig eller inte.

I syfte att dels efterlikna de utjämnings som finns i nuvarande beräkning av inkomstindex, dels mildra effekten av tillfälliga upp- och nedgångar på tillgångssidan beräknas systemets tillgångar med medelvärden över en treårsperiod. Tillgångarna utgörs av avgiftstillgången och buffertfonden.

Systemets huvudsakliga tillgång är avgiftstillgången. Avgiftstillgången är en värdering av framtida avgiftsinbetalningar utifrån dagens ekonomiska och demografiska förhållanden och regelsystem. Det är således inte fråga om faktiskt avsatta och i sin helhet fonderade inbetalningar till systemet. Avgiftstillgången kan sägas vara fördelningssystemets motsvarighet till de fonder där inbetalade avgifter investeras i exempelvis premiepensionssystemet.

Buffertfonden har sedan 2010 års balanstal beräknats som medelvärdet av fondvärdet den 31 december de tre senaste åren.

Så beräknas avgiftstillgången

Avgiftstillgången beräknas som summan av årets avgiftsinbetalningar multiplicerad med aktuell omsättningstid – detta är en något förenklad beskrivning som bortser från de treåriga utjämnings som görs. Omsättningstiden visar hur länge en krona i genomsnitt förväntas ligga i systemet, från det att den betalas in i avgift tills dess motsvarande pensionsrätt betalas ut som pension.

I stället för att använda senaste årets avgiftsinkomst i beräkningarna används en utjämnad avgiftsinkomst. Den utjämnade avgiftsinkomsten beräknas som medelvärdet av avgiftsinkomsterna de tre senaste åren. Medelvärdet kan sägas representera ett mått för avgiftsinkomsten för mittenåret av det treåriga medelvärdet. Detta mått (medelvärdet) skrivs fram med en faktor till att avse innevarande år. Framskrivningsfaktorn är utformad enligt samma princip som inkomstindex: en real snittinkomst för en treårsperiod och senaste årets inflation. Syftet med beräkningen är inte i första hand att minska variationen i avgiftstillgången, utan att utjämna variationen i kvoten mellan avgiftstillgång och pensionssskuld – i princip relationen mellan summainkomst och snittinkomst.

Mer om omsättningstiden

Omsättningstiden, som visar hur länge en krona i genomsnitt förväntas ligga i systemet, motsvarar skillnaden i kapitalvägd förväntad ålder

Prop. 2014/15:125 mellan den genomsnittliga avgiftsinbetalaren och den genomsnittliga pensionären. (Med kapitalvägd menas att snittåldrarna är medelvärden viktade med intjänat respektive utbetalt belopp.) I nuvarande beräkningsformel delas omsättningstiden upp i intjänandetid och utbetalningstid. En genomsnittlig pensionsålder beräknas. Denna kapitalvägda pensionsålder avrundas till närmaste heltal – hittills har resultatet blivit 65 år. Intjänandetidens längd är skillnaden mellan 65 år och förväntad genomsnittlig kapitalvägd inbetalningsålder. Utbetalningstiden är skillnaden mellan förväntad genomsnittlig kapitalvägd utbetalningsålder och 65 år. Omsättningstiden är summan av intjänande- och utbetalningstiden. Medianen av de tre senaste årens omsättningstider, det mittersta värdet, används i beräkningsformeln.

En svaghet i beräkningen av omsättningstiden är den fixa pensionsåldern, som inte stämmer med de verkliga förhållandena. Det har blivit allt vanligare att pension och förvärvsarbete förekommer parallellt, pension tas ut före 65 år och pensionsrätter tjänas in efter 65 år. Ju mer flexibel pensioneringen blir, desto mer missvisande riskerar nuvarande beräkning av omsättningstiden att bli. Med nuvarande beräkning överskattas avgiftstillgången och ger därmed en för positiv bild av systemets tillgångar i förhållande till pensionsskulden. En följd kan bli att potentiella finansieringsproblem inte tas om hand i tid utan skjuts på framtiden. Med nuvarande beräkningssätt riskerar avrundningen av pensionsåldern också att föra med sig obefogade variationer i omsättningstiden och därmed i balanstalet.

Utjämning av balanstalet

Metoden att beräkna tillgångarna i balanstalet med medelvärden över en treårsperiod ger i vissa situationer en åsyftad utjämnande effekt. I andra situationer kan i stället eftersläpningen, som utjämnarna medför, snarare vara till nackdel. Upp- och nedskrivning av pensionernas indexering kan vara svåra att förklara och framstå som godtyckliga. Ett tillvägagångssätt, som kan vara både verkningsfullare och tydligare, är att utjämna själva balanstalet i stället för dess ingående faktorer.

4.1.2 Nuvarande balanstal – pensionsskulden

Pensionsskulden, intjänade pensionsrätter som ännu inte har betalats ut som pension, delas upp i skuld till aktiva och skuld till pensionärer. Skulden kan även delas upp på inkomstpension respektive tilläggs-pension.

Tilläggs-pensionsskulden till aktiva beräknas på ett särskilt sätt – hur det går till beskrivs inte här. Tilläggs-pensionsskulden till aktiva utgör två procent av den totala skulden och minskar successivt för att i princip vara helt borta år 2018. Inkomstpensionsskulden till aktiva motsvarar summan av pensionsbehållningar registrerade vid årets slut med tillägg för pensionsrätter intjänade samma år. Dessa nyintjänade pensionsrätter fastställs inte förrän i slutet av året därpå och deras sammanlagda värde måste därför uppskattas.

Skulden till pensionärer beräknas på samma sätt för inkomstpension och tilläggs pension: produkten av pensionsutbetalningarna i december månad omräknade till årsbelopp och återstående utbetalningstid. Utbetalningstiden bestäms per årskull. Det är den ekonomiska medellivslängden som avses och den uttrycks i form av ekonomiska delningstal.

Eftersom skulden till pensionärer år t utgår från pensionsutbetalningarna i december samma år, är denna del av skulden indexerad med inkomstindex alternativt balansindex fram till år t . Detta gäller emellertid inte skulden till aktiva. Inkomstpensionsskulden till aktiva år t består huvudsakligen av pensionsbehållningarna registrerade i slutet av samma år. Dessa är omräknade med inkomstindex/balansindex för år $t+1$. Olika delar av pensionsskulden ligger alltså på olika värdeår både när det gäller utvecklingen av inkomstindex och balanseringseffekten. Det är rimligt att hela pensionsskulden ska ha en och samma värderingstidpunkt och att denna tidpunkt bör sammanfalla med värderingstidpunkten för systemets tillgångar och det år som skuldberäkningen avser.

Nuvarande skuldberäkning ökar volatiliteten

Med nuvarande skuldberäkning påverkar balanstalet skulden till pensionärer med ett års eftersläpning. Vid beräkning av balanstalet har endast skulden till aktiva påverkats av senast fastställda balanstal. Skulden till pensionärer är ännu opåverkad av det negativt eller positivt verkande balanstalet. Eftersläpningen kan förorsaka variationer i balanstalet som framstår som omotiverade.

Tidsglappen kan således medföra ett onödigt volatilt balanseringsförlopp. Det kan justeras med en modifiering av skuldberäkningen.

4.2 Inkomstindex

Inkomstindex används inom den allmänna pensionen för den årliga omräkningen av intjänade inkomstpensionsrätter, dvs. individens pensionsbehållning i inkomstpensionssystemet, och för omräkning av tilläggs- och inkomstpensioner. Vid omräkningen av utgående pensioner görs ett avdrag med 1,6 procentenheter från förändringen i inkomstindex. Avdraget görs eftersom inkomstpensionerna, genom delningstalets konstruktion, redan tillgodoräknats ett förskott på 1,6 procents årlig uppräknings.

Indexeringen syftar till att pensioner och pensionsrätter ska utvecklas i takt med genomsnittsinkomsterna för dem i förvärsaktiv ålder. Den årliga förändringen av utbetalade pensionsbelopp ska alltså i stort sett följa de förvärsaktivitas inkomstutveckling, med undantag för avdraget 1,6 procentenheter. Med inkomstindexeringen behåller intjänade pensionsrätter sitt värde över tiden relativt den allmänna inkomstnivån. Inkomster intjänade tidigt respektive sent i livet väger därmed lika tungt i pensionshänseende.

Med den valda indexeringen växer pensionsskulden i takt med den genomsnittliga inkomsten medan huvuddelen av systemets tillgångar, avgiftsinkomsterna, växer i takt med summan av inkomsterna. Det finns således en risk att indexeringen medför att skulderna växer snabbare än

Prop. 2014/15:125 tillgångarna. Det kan inträffa om till exempel genomsnittsinkomsten är oförändrad men antalet förvärvsarbetande minskar så att summa inkomster minskar.

Om skulderna växer sig större än tillgångarna, utlöses balanseringen och inkomstindex ersätts med balansindex. Utvecklingen har således inneburit att avsteg måste göras från principen att pensioner och pensionsrätter ska växa i takt med genomsnittsinkomsten för personer i förvärvsaktiv ålder.

Inkomstindex används även i andra sammanhang: för beräkning av inkomstbasbeloppet, för beräkning och indexering av efterlevandepensioner och livräntor, i tjänstepensionssammanhang och vid beräkning av taket för fastighetsavgiften.

4.2.1 Nuvarande inkomstindex

Inkomstindex ska visa den årliga förändringen i genomsnittsinkomsten för personer i åldrarna 16–64 år. Det inkomstmått som används är pensionsgrundande inkomster utan takbegränsning. För att eventuella större variationer i snittinkomstutvecklingen inte ska slå igenom direkt på pensionerna används ett glidande medelvärde, den genomsnittliga utvecklingen under en treårsperiod. Utjämnningen avser endast den reala inkomstutvecklingen. Inflationskomponenten i inkomstindex avser prisförändringarna under en tolv månadersperiod, samma mätperiod som gäller för prisbasbeloppet. Inkomstindex består alltså av två delar: den ena mäter förändringen i realinkomst, den andra mäter inflationen. Därtill kommer en korrigeringsfaktor för tidigare fel i inkomstprognoser. Beräkningsformeln för inkomstindex, I_t , beskrivs nedan.

Beräkning av inkomstindex:

$$I_t = I_{t-1} \cdot \left(\frac{\overline{PGI}_{t-1}}{\overline{PGI}_{t-4}} \cdot \frac{KPI_{t-4}}{KPI_{t-1}} \right)^{1/3} \cdot \frac{KPI_{t-1}}{KPI_{t-2}} \cdot k_{1,t} \cdot k_{2,t}$$

Där

$$\overline{PGI}_t = \frac{Y_t}{N_t}$$

t = kalenderår

KPI_t = konsumentprisindex för juni månad år t

k = korrektionsfaktor för tidigare skattningsfel

Y_t = summa pensionsgrundande inkomster år t utan takbegränsning för personer 16–64 år

N_t = antal personer 16–64 år som har pensionsgrundande inkomst år t

För att förenkla beskrivningen av indexberäkningen antas att år t är 2015. Inkomstindex för 2015 beräknas i augusti 2014. Genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för 2014 baseras då på en prognos. Pensionsgrundande inkomster år 2013 är inte heller kända i augusti 2014. En ny (bättre) prognos görs då avseende 2013. För inkomsterna 2012 finns däremot utfall, dessa fastställdes i slutet av november 2013. Korrektionsfaktorerna avser korrigering av tidigare prognos med en ny prognos

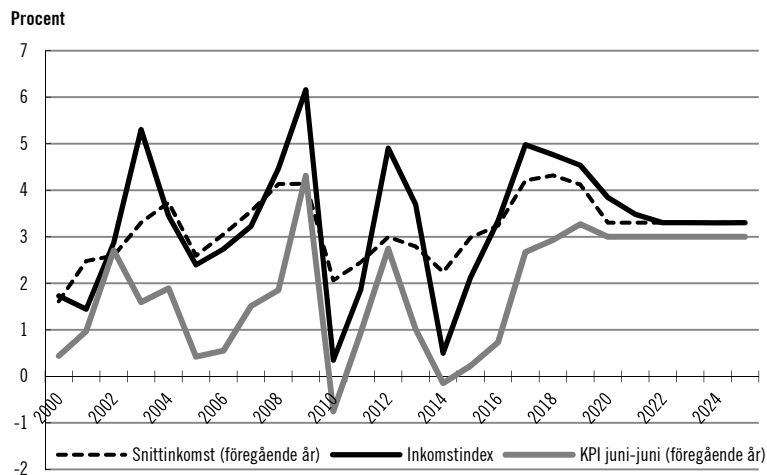
baserad på färskare underlag respektive korrigerad av prognos då utfallet blir känt.

Inkomstindexets utformning betyder att pensionerna följer inkomstutvecklingen med viss eftersläpning. Den realinkomstutveckling som påverkar pensionsbeloppen 2015 motsvarar genomsnittlig utveckling för perioden 2011–2014. Den särskilt stora eftersläpningen i realinkomstutvecklingen är en följd av treårsutjämnningen, som görs för att minska variationerna i inkomstindex. Det kan uttryckas så att inkomstindex prioriterar en jämn utveckling av pensionerna framför en snabbare anpassning till aktuell standardnivå. Men framför allt prioriteras anpassning till aktuell prisnivå. Anpassningen till prisnivån har inneburit att inkomstindex varierat kraftigt mellan åren. Den tänkta utjämnningen har inte uppnåtts.

Nackdelar med nuvarande indexutformning

Figur 4.1 visar hur inkomstindex (svart kurva) har följt den aktuella snittinkomstutvecklingen (streckad kurva) och prisutvecklingen (grå kurva). Eftersom index för år t egentligen förväntas avspegla prisutvecklingen år $t-1$ har den grå kurvan förskjutits ett år framåt. Det underlättar den visuella jämförelsen. Samma sak gäller för den streckade kurvan, som visar utvecklingen av genomsnittlig pensionsgrundande inkomst. Bilden visar att KPI-faktorns genomslag i inkomstindex är stort. Sambandet (korrelationen) mellan inkomstindex och prisutvecklingen har varit betydligt större än sambandet mellan inkomstindex och snittinkomsten under den undersökta perioden.

Figur 4.1 Utvecklingen av inkomstindex år t jämfört med genomsnittlig pensionsgrundande inkomst och inflation år $t-1$



Socialdepartementets beräkningar

Med inkomstindexets komplicerade konstruktion kan det vara svårt att genomsköda vad som föranleder en viss indexökning. Frågan upp-

Prop. 2014/15:125 kommer när indexförändringen avviker från den aktuella inkomstutvecklingen för dem i förvärsaktiv ålder – särskilt när indexet utvecklas svagare. Ett mer aktuellt index, som närmare följer den aktuella inkomstutvecklingen, gör det lättare att förstå och acceptera såväl negativa som positiva svängningar i pensionernas utveckling.

Eftersläpningen påverkar också systemets finansiella stabilitet. Naturligt nog har eftersläpningen ingen större betydelse i ett scenario med en jämn och stadig tillväxttakt. Sker det däremot ett skifte från exempelvis en högre tillväxttakt till en lägre blir situationen en annan. Avgiftsinkomsterna till pensionssystemet påverkas omedelbart, avgiftsinkomsterna blir lägre. Pensionsskulden påverkas däremot först på sikt genom indexeringen. Pensionsnivåerna kommer därmed att ligga på en i förhållande till avgiftsinkomsterna ”för hög” nivå. Det innebär en påfrestning på buffertfonden. Om tillväxttakten återgår till den ursprungliga, kommer skillnaden i avgifter och pensioner att slutas men underskottet i buffertfonden att bestå.

Om den större skuldökningen leder till att balanseringen aktiveras, eller om systemet redan befinner sig i en balanseringsperiod, reduceras pensionerna eftersom balansindex är lägre än vad det annars hade varit. Balanseringens mål är emellertid att återställa pensionerna till den tidigare, i det här fallet ”för höga”, nivån. Vid ett positivt balansöverskott delas således överskottet ut i högre indexering och pensionskulden riskerar att åter hamna på en högre nivå än vad systemet långsiktigt tål. Vid ett skifte åt motsatt håll, från lägre till högre tillväxt, kommer i stället pensionsutbetalningarna att ligga på en lägre nivå i förhållande till avgiftsinkomsterna. Situationen inverkar inte på risken att balansering utlöses. I stället byggs ett överskott upp inom systemet fram till dess tillväxttakten växlar ned och förhållandet mellan avgifter och förmåner återställs. Om däremot balanseringen redan är aktiverad, kommer det då högre balansöverskottet påverka pensionernas indexering positivt.

5 Överväganden och förslag

Målet med de förändringar som föreslås är minskad volatilitet och ökad aktualitet i pensionernas utveckling. Förslagen syftar också till förenkling och, där det behövs, förbättring av beräkningsregler. Beträffande balanstalens tillämpning föreslås en ny regel och för inkomstindexet en ny utformning. I övrigt avser förslagen ändrade beräkningsregler för balanstalet.

Det är inte bara inkomstpensionerna som berörs av förslagen. Inkomstindex styr framskrivningen av inkomstbasbeloppet, som används även inom andra områden än socialförsäkringen. Exempelvis uttrycks takgränser inom tjänstepensionsförsäkringarna i inkomstbasbelopp, också taket för fastighetsavgiften är knutet till inkomstbasbeloppet. Vidare används inkomstindex för framskrivning av efterlevandepensioner och livräntor. Inkomstbasbeloppet och efterlevandepensioner berörs inte av förslagen på annat sätt än att ett annat inkomstindex ger ett

annat utfall. För livräntorna medför nytt utseende på inkomstindex att lagtexten måste formuleras om. Prop. 2014/15:125

I detta avsnitt visas effekten av den nya balanseringsregeln om den hade tillämpats redan 2010, dvs. det första året som balanseringen aktiverades. Likaså visas hur det föreslagna inkomstindexet skulle ha utvecklats från 2000 och framåt om det hade varit i kraft då. Utgångspunkten för de tillbakablickande jämförelserna av nuvarande och föreslagna regler är det regelsystem som gällde före 2015. Den särskilda beräkning av pensionsrätt nyintjänad under en balanseringsperiod, som gäller från intjänandeår 2015, ingår inte i analysen, varken i det system som benämns nuvarande regler eller i föreslagna regler.

5.1 Balanstalets tillämpning

Balanseringen har till uppgift att säkra systemets finansiella stabilitet och långsiktiga förmåga att betala ut pensioner enligt de åtaganden som gäller. Balanseringen utlöses så snart balanstalet första gången faller under talet 1.

Under den nu pågående balanseringsperioden har det uppmärksammats att balanseringen kan leda till ett förlopp med oväntat stora variationer i pensionerna. I balanseringens första skede minskas indexeringen av pensioner och pensionsbehållningar. En kraftig minskning av skulden kan innebära att ett överskott uppstår tillfälligtvis. Hela överskottet ”delas ut” i ökad indexering för att så snabbt som möjligt återställa pensionernas nivå. Detta kan leda till för hög skulduppräknning i förhållande till tillgångarnas utveckling, vilket gör att balanstalet åter faller under 1,0000. Följden blir att balanstalet riskerar att pendla runt denna nivå. Sådana perioder kan vara svåra att undvika men kan åtminstone mildras.

I avsnitt 5.1.1 föreslås en ny regel för balanseringsförloppet.

5.1.1 Dämpning av balanseringen

Regeringens förslag: Vissa beräkningar ska under en balanseringsperiod grundas på ett dämpat balanstal. Balanseringens effekt ska begränsas till en tredjedel av uppkommet över- eller underskott. Vid beräkningen av balansindex ska det dämpade balanstalet användas i stället för balanstalet.

Det dämpade balanstalet för ett år ska 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.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om det dämpade balanstalet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som kommenterar förslaget stöder det, däribland *Pensionsmyndigheten*, *Första och Andra AP-fonden*, *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet*, *LO*, *SACO*, *TCO*, *Svenskt Näringsliv* och *Konjunkturinstitutet (KI)*. *KI* påpekar att volatila

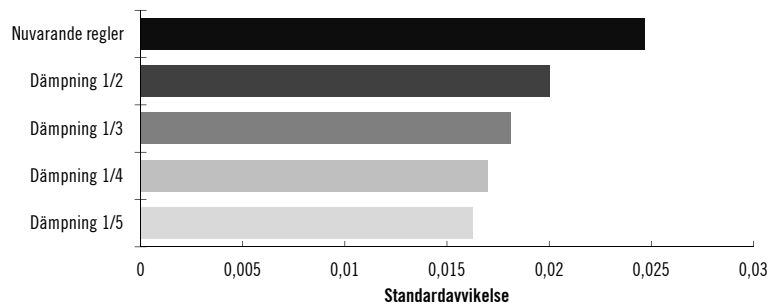
Prop. 2014/15:125 pensioner har oönskade effekter ur perspektivet att om minskade pensioner sammanfaller med en lågkonjunktur är det en destabilisator för svensk ekonomi, medan oväntat stora öknings marginalerna under utgiftstaket. *Inspektionen för socialförsäkringar (ISF)* ser problem med att förslaget leder till längre balanseringsperioder. *Tredje AP-fonden* avstyrker förslaget av samma skäl, med hänvisning till principen om generationsneutralitet och systemets finansiella ställning. *Pensionärsorganisationerna*, som lämnat ett gemensamt remissvar, anser inte att förslaget löser inkomstpensionssystemets problem och avvisar det därför.

Skälen för regeringens förslag: För att minska volatiliteten i pensionerna under en balanseringsperiod föreslås att balanseringseffekten dämpas. Ett uppkommet underskott, dvs. att tillgångarna är mindre än pensionskulderna, åtgärdas inte omedelbart i sin helhet – minskningen av inkomstindexeringen dämpas. På motsvarande sätt dämpas en uppskrivning av pensioner och pensionsbehållningar vid ett positivt balanstal. Därmed minskar risken för en omedelbar rekyl av en (för) hög uppskrivning av pensionerna. Enligt förslaget ska en tredjedel av under- eller överskottet beaktas vid kommande års indexering. För nästföljande år fastställs ett nytt balanstal och återigen är det en tredjedel av det nya under- eller överskottet som beaktas.

Ju kraftigare dämpning som görs, desto mindre blir den årliga effekten för pensionären. Å andra sidan riskerar förloppet att dra ut på tiden. Som *ISF* och *Tredje AP-fonden* framfört kan detta ha negativa effekter. En förlängd balanseringsperiod kan innebära att finansieringsproblemen åtgärdas till fullo först efter lång tid, vilket t.ex. kan innebära att buffertfonden påverkas negativt. Det innebär också en annan fördelning mellan pensionärer i olika födelseårgångar. Regeringen anser att en dämpning är nödvändig för att minska volatiliteten, men hur stor dämpning som ska göras blir en kompromiss mellan olika hänsynstaganden.

Figuren nedan visar hur dämpning av olika grad påverkar pensionernas volatilitet. Dämpningseffekten går från en halv till en femtedel av balanseringsbehovet. Störst effekt ger givetvis steget från ingen dämpning till att beakta hälften av balanseringsbehovet. Effekten avtar successivt – steget från en fjärdedel till en femtedel är knappt märkbart.

Figur 5.1 Pensionernas volatilitet med nuvarande regler och med olika dämpningsgrad av balanstalet



Socialdepartementets beräkningar

Mot bakgrund av de beräkningar som gjorts anser regeringen att en begränsning till en tredjedel av balanseringsbehovet är en lämplig kompromiss mellan balanseringens effekter på kort och lång sikt. Den tredje delen av balanstalet som ska påverka inkomstindexeringen kallas här det dämpade balanstalet.

Det är således det dämpade balanstalet som kommer att påverka utbetalade pensionsbelopp och indexeringen av pensionsbehållningarna. Det dämpade balanstalet är därför det mått som är av större betydelse eller kan ha mer intresse för en enskild pensionär än balanstalet. Det dämpade balanstalet bör därför fastställas av regeringen för varje år under en balanseringsperiod.

Beräkningsformeln för det dämpade balanstalet:

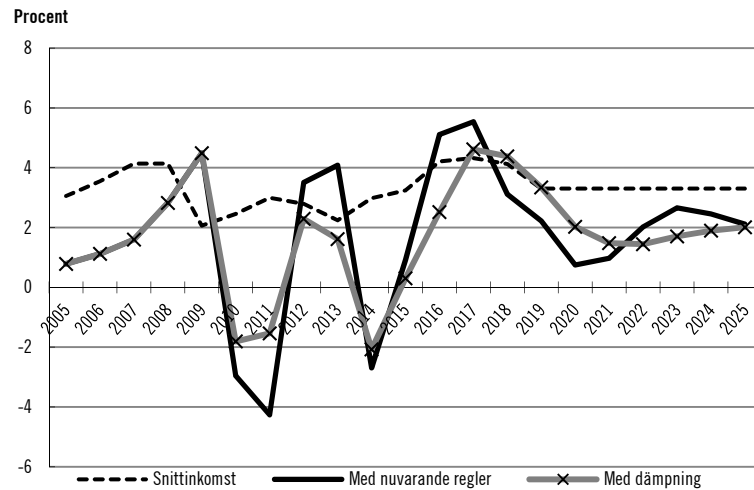
Dämpat balanstal år $t = 1 + (BT_t - 1)/3$ där BT_t = fastställt balanstal

Tillbakablickande jämförelse

Om det dämpade balanstalet hade tillämpats redan från 2010, hade balanseringen fått ett annat förlopp och pensionerna en något annorlunda utveckling.

Figur 5.2 visar hur pensionerna hade utvecklats fram till 2015 om dämpningsregeln hade varit i kraft från början jämfört med den faktiska utvecklingen. Med dämpningsregeln hade pensionerna inte varierat lika kraftigt mellan åren, de djupaste dalarna och de högsta topparna hade kapats. Av figuren framgår också hur snittinkomsten utvecklats för dem i förvärvsaktiv ålder. Det kan sägas vara det önskade förloppet för pensionerna, men är med nuvarande indexeringsregler svårt att uppnå även då balanseringen inte är påslagen. I figuren redovisas också en prognos fram till 2025. Prognosantagandena är desamma som användes i regeringens prognos i budgetpropositionen 2015. Den prognosen sträcker sig till 2018, därefter är det enbart linjära framskrivningar av genomsnittlig inkomstutveckling och inflation.

Prop. 2014/15:125 **Figur 5.2 Pensionernas utveckling med nuvarande regler respektive med dämpning av balanseringen fr.o.m 2010. Utvecklingen av genomsnittlig pensionsgrundande inkomst utan takbegräsning. Åren 2005–2015, prognos 201–2025**

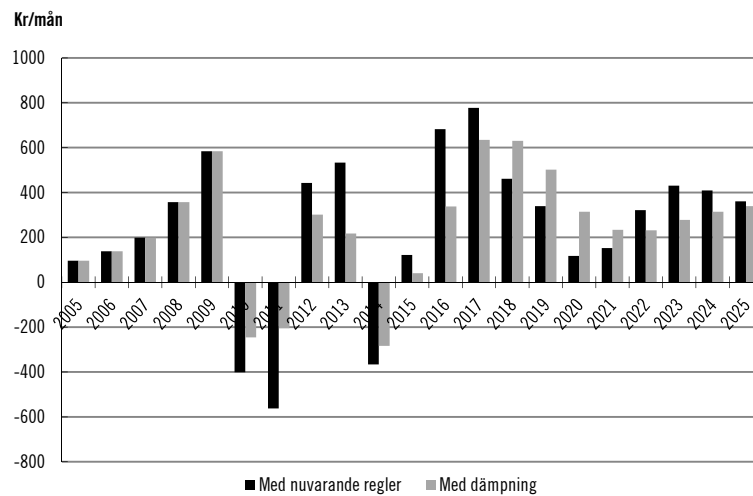


Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

Figur 5.3 visar samma bild för en pensionär med en månadspension på 12 000 kronor år 2003.

Figur 5.3 Pensionens utveckling med nuvarande regler respektive med dämpning av balanseringen fr.o.m. 2010 för pensionär med en inkomstpension på 12 000 kr per månad 2003. Åren 2005–2015, prognos 2016–2025

Inkomstpensionernas förändring i kronor



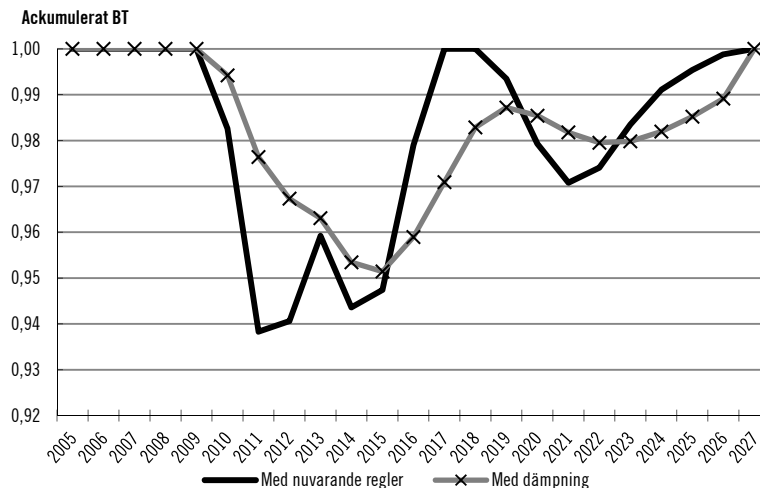
Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

Första året med balansering var 2010. Av figur 5.3 framgår tydligt den mildare indexeringen, både nedåt och uppåt, med dämpningsregeln. Vissa år under senare delen av perioden (under den prognostiserade delen) är dock uppskrivningarna större med dämpning. Det beror på att balanseringsperioden förlängs och processen att återställa pensionerna i nivå med inkomstindexets utveckling fortgår. Med nuvarande regler beräknades balanseringsperioden avslutas år 2017. 2018 års indexering påverkas därför inte alls av balanstalet. Enligt den prognos som ligger till grund för dessa beräkningar påbörjas en ny balanseringsperiod 2019 med minskad indexering som följd.

Det lugnare förloppet, mindre volatila pensioner, innebar i det här fallet fler år med negativ balansering (nio år jämfört med sex år med nuvarande regler) men ingen skillnad i antalet år med negativ indexering, dvs. sänkt utbetalt pensionsbelopp. Nedskrivningarna blir dock inte lika kraftiga med dämpningsregeln.

Både med nuvarande balanstal och med dämpat balanstal beräknades balanseringsperioden (period två för nuvarande regelsystem) avslutas år 2027. Det framgår av figur 5.4, som visar den sammanlagda balanseringseffekten (förhållandet mellan balansindex och inkomstindex) under åren fram till 2027. Då kurvan når värdet 1,00 är balanseringen avslutad.

Figur 5.4 Ackumulerad balansering med nuvarande regler respektive med dämpningsregel från 2010. Åren 2005–2015, prognos 2016–2027



Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

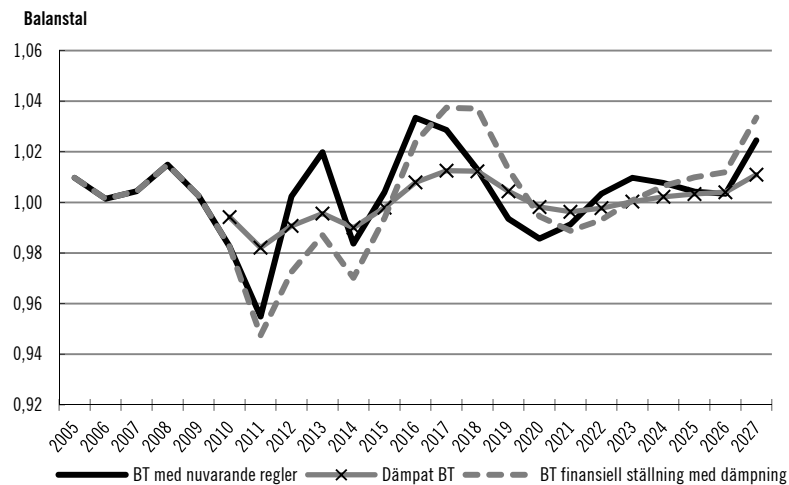
Med dämpningsregeln hade nedskrivningarna av indexeringen inte blivit lika stora. Återställningsfasen beräknas inte heller vara lika snabb. Som redan nämnts beräknades balanseringsperioden avslutas 2017 med nuvarande balanseringsregler – detta år når alltså balansindex upp till inkomstindex. Enligt prognosen är dock pensionssystemets ställning

Prop. 2014/15:125 fortfarande svag. En ny balanseringsperiod påbörjas redan 2019. Med dämpningen pågår balanseringsperioden oavbrutet till 2027.

En naturlig följd av den dämpade balanseringen är att själva balanstalet (dvs. i princip den finansiella ställningen) utvecklas annorlunda med alternativa regler – jämför den svarta och den streckade linjen i figur 5.5. Balanseringen aktiverades 2010. Före 2010 påverkade balanstalet således inte indexeringen. År 2010 är balanstalet i figuren 0,9826. Med nuvarande balanseringsregel betyder det att indexeringen ska minska med 1,74 procent. Med dämpningsregeln åtgärdas endast en tredjedel av det årliga underskottet (eller, då balanstalet är över talet 1, utnyttjas endast en tredjedel av det årliga överskottet). I det här fallet innebär det att indexeringen endast minskas med 0,58 procent. Den gråa heldragna linjen visar det dämpade balanstalet.

Figur 5.5 Balanstal med nuvarande respektive föreslagen balanseringsregel från 2010. Åren 2005–2015, prognos 2016–2027

Dämpat balanstal och finansiell ställning



Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

Under de första sex åren av balanseringsperioden hade dämpningsregeln medfört mindre men successiva nedskrivningar av indexeringen. Nuvarande regler har gett större nedskrivningar men också större uppskrivningar av indexeringen. Enligt prognosen pågår balanseringsperioden till 2027, med ett uppehåll år 2018 med nuvarande balanseringsregler.

Många faktorer spelar in och kan påverka utvecklingen och resultatet av jämförelserna mellan nuvarande och föreslagen balanseringsregel. Utfallet i det tillbakablickande scenariot är således inte den enda sanningen. Och givetvis ser utvecklingen efter 2015 olika ut beroende på vilka antaganden som läggs till grund för beräkningarna. Till exempel kan det förväntas att balanseringsperioden förlängs med några år med dämpning. I det här fallet blir balanseringsperioderna i princip lika långa.

Tidpunkten för när dämpning införs, om det sker före eller under en balanseringsperiod, är en annan faktor som påverkar utfallet. Prop. 2014/15:125

Med hjälp av Pensionsmyndighetens pensionsmodell har det kompletta förslaget, inkluderande samtliga ändringsförslag, jämförts med nuvarande regelsystem i ett flertal framtidsscenarier. Resultaten redovisas i kapitel 7.

5.1.2 Beräkning av tilläggspension – följdändring

Regeringens förslag: Om ett balansindex har fastställts för det år den försäkrade fyller 65 år, ska tilläggspensionen för den som är född något av åren 1938–1953 från och med den månad den försäkrade fyller 65 år multipliceras med kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex som har fastställts för det året.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har kommenterat förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Pensionspoängen för tilläggspension är prisindexerad och påverkas varken av inkomstindex eller av balanstal. Däremot indexeras det tillgodoräknade tilläggspensionsbeloppet enligt samma regler som inkomstpensionen. Vid omvandling av pensionspoäng till tilläggspension under en balanseringsperiod ska tilläggspensionsbeloppet reduceras med tidigare års balansering. Enligt förslaget i avsnitt 5.1.1 ska ett dämpat balanstal användas vid indexering av pensionsrätter och pensioner. Således ska det dämpade balanstalet tillämpas i beräkningen av tilläggspensionen.

5.2 Inkomstindex

Inkomstindex används för framskrivning av pensioner och pensionsbehållningar i takt med genomsnittsinkomstens utveckling för personer i förvärvsaktiv ålder. Det används också för beräkning av inkomstbasbeloppet. Vidare används inkomstindex för beräkning och indexering av efterlevandepensioner och livräntor, i tjänstepensionssammanhang och vid beräkning av taket för fastighetsavgiften.

5.2.1 Ett enklare inkomstindex med större aktualitet

Regeringens förslag: Förändringen av inkomstindex mellan två på varandra följande år ska motsvara förändringen i genomsnittsinkomst mellan det andra året före det år som indexet avser och året därefter. Värdet på genomsnittsinkomsten respektive år ska utgöras av den prognos som gjordes det år som genomsnittsinkomsten avser.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Pensionsmyndigheten, Konjunkturinstitutet (KI), Första–Tredje AP-fonden, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, LO, SACO, TCO* och *Svenskt Näringsliv* tillstyrker förslaget, som ger ett enklare och mer aktuellt index. *Pensionsmyndigheten* och *KI* påpekar att

Prop. 2014/15:125 med en återgång till en senare fastställelsestidpunkt av index kan prognosfelen minskas. *Inspektionen för socialförsäkringar (ISF)* tar inte slutlig ställning men är positiv till ett enklare och aktuella index, som bättre mäter snittinkomstutvecklingen. *ISF* ser en risk i att borttagandet av korrigeringsfaktorerna minskar transparensen. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* gör bedömningen att volatiliteten kommer att öka med förslaget, vilket återverkar på de poster i statens budget som styrs av inkomstindex. *ESV* ställer sig tveksamt till att slopa korrigeringsfaktorer och anför som ett skäl att faktorerna underlättar upptäckten av systematiska fel i prognoserna, som i sin tur kan få bestående effekter på de offentliga finanserna.

Skälen för regeringens förslag: Nuvarande inkomstindex är sammansatt av två delar: den reala snittinkomstutvecklingen under en treårsperiod och senaste årets inflation. Inkomstindex inkluderar också en korrektion av tidigare prognosfel. Inkomstindexets beräkning innebär en eftersläpning i pensionernas utveckling till den reala snittinkomsten och en betoning av prisutvecklingens betydelse. Det innebär att inkomstindex har följt prisutvecklingen i betydligt högre grad än snittinkomsten. Inflationen har varierat mellan åren, vilket har medfört att inkomstindexeringen har varierat kraftigt under perioden och bidragit till volatiliteten i pensionerna.

Nuvarande indexkonstruktion kan vara svårgenomskådad när det gäller att analysera och förklara ett visst indexeringsutfall. Förenkling och transparens är därför av stort värde – enkla samband som uppfyller intentionerna. Likaså ett index som i större utsträckning speglar det aktuella läget och bättre mäter den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

Det inkomstindex som regeringen föreslår har en enkel konstruktion. Indexförändringen som påverkar pensioner och pensionsbehållningar beror enbart på utvecklingen av snittinkomsten föregående år jämfört med året närmast dessförinnan.

Beräkning av inkomstindex enligt förslaget:

$$I_t = I_{t-1} \cdot \frac{PGI_{t-1}}{PGI_{t-2}}$$

Där

$$\overline{PGI}_t = \frac{Y_t}{N_t}$$

t = kalenderår

Y_t = summa pensionsgrundande inkomster år t utan takbegränsning för personer 16–64 år

N_t = antal personer 16–64 år som har pensionsgrundande inkomst år t

Helt kort kan jämförelsen mellan nuvarande och förslaget inkomstindex sammanfattas i att nuvarande index påverkas direkt av det senaste årets inflation och den reala inkomsten jämnas ut. Förslaget index följer den nominella inkomsten, vilket ofta innebär att variationer i inflationen inte får samma direkta genomslag. Om variationen i den nominella snittinkomsten kommer att fortsätta ligga på ungefär samma nivåer som de senaste åren samtidigt som variationen i inflationen även framöver

Vidare är korrigeringsfaktorn i beräkningsformeln borta. Den behövs inte längre, eftersom ingen ny prognos görs för föregående års inkomst, det ursprungliga prognosvärdet behålls i beräkningsformeln. I prognosen för innevarande års inkomst beaktas senast tillgängliga information och prognosen för föregående års snittinkomst. Vid varje tidpunkt mäts indirekt inkomstutvecklingen från startårets snittinkomst till senast prognostiserade snittinkomst – det visas lätt genom utveckling av formeln för inkomstindex. Avsaknaden av korrektionsfaktor medför således inte att prognosfelen ackumuleras. Däremot är det angeläget att indexserien startar från en korrekt utgångspunkt. Om det nya indexet införs år t utgör snittinkomsten för år $t-2$ startpunkten för den nya indexserien.

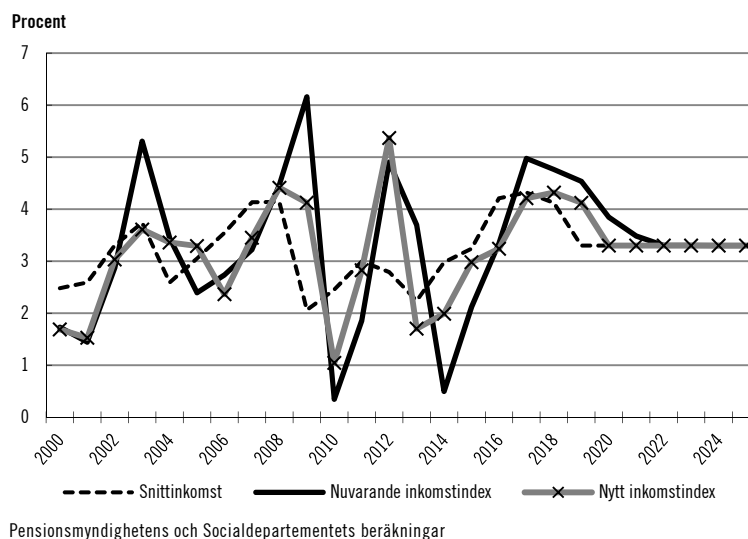
ISF och *ESV* ser en risk i att sloandet av korrigeringsfaktorerna minskar transparensen i prognoserna. Regeringen anser också att det är av vikt att transparensen upprätthålls. Genom redovisning av bakomliggande bedömningar, prognosens träffsäkerhet m.m. kan transparensen upprätthållas och förbättras.

En konsekvens av nuvarande konstruktion av inkomstindex är eftersläpningen i anpassning till skiftande tillväxt, vilket kan medföra problem för systemets finansiella stabilitet. Förslaget för inkomstindex är ett aktuellt mått. En del av eftersläpningsproblematiken vid tillväxtskiftet kvarstår dock. För att i det närmaste helt eliminera problemet krävs att förändringen i inkomstindex motsvarar en prognos av den kommande inkomstutvecklingen för de förvärvsaktiva. I stället för att följa de förvärvsaktivitas inkomstutveckling skulle inkomstindex utgöra en prognos av löneutvecklingen det kommande året. Med det alternativa index som här föreslås undgår man detta bedömningsinslag. Prognosinslaget är oförändrat jämfört med nuvarande indexkonstruktion. Den återstående eftersläpningsproblematiken får i stället även fortsättningsvis hanteras via balanstalet.

Tillbakablickande jämförelse

Figur 5.6 visar hur förslaget inkomstindex (grå linje) skulle ha utvecklats under perioden fram till år 2015 och därefter, enligt prognos, fram till 2025. Figuren visar också utvecklingen av nuvarande inkomstindex (svart linje) och genomsnittlig pensionsgrundande inkomst utan begränsning av intjänandetaket (streckad linje). Det som eftersträvas är ett index som följer inkomstutvecklingen. Det är alltså hur väl den svarta respektive gråa linjen följer den streckade som är intressant. Det nya inkomstindexet ansluter närmare till snittinkomstens utveckling. Skillnaderna i utvecklingen beror på eftersläpningen på ett år. Avvikelse i nuvarande index beror på eftersläpningen i realinkomstutvecklingen och genomslaget av KPI-utvecklingen. Följsamheten för både nuvarande och förslaget index påverkas av inkomstprognosernas träffsäkerhet. År 2012 är ett exempel på det senare, där en prognosmiss bidrar till den stora avvikelsen mellan index- och inkomstutvecklingen, både för nuvarande och förslaget inkomstindex.

Prop. 2014/15:125 **Figur 5.6 Utvecklingen av nuvarande och föreslaget inkomstindex samt genomsnittlig pensionsgrundande inkomst utan takbegränsning (PGI). Åren 2000-2015, prognos 2016 - 2025**



Med ett alternativt inkomstindex hade systemets pensionsskuld utvecklats i en något annorlunda takt. Detsamma gäller avgiftsinkomsterna och därmed systemets avgiftstillgång. Orsaken är avgiftstaket, som är knutet till inkomstbasbeloppet. Långsammare indexutveckling ger lägre inkomstbasbelopp och avgiftstak. Därmed blir summan av avgifter som tillförs systemet förhållandevis lägre. Skillnaden mellan avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar påverkar buffertfonden. En annorlunda utveckling återverkar på systemets finansiella ställning och balanstalet.

Det kompletta förslaget, inkluderande samtliga ändringsförslag, har jämförts med nuvarande regelsystem i ett flertal framtidsscenarioer. Resultaten redovisas i kapitel 7.

5.3 Balanstalet – följdändringar och anpassningar

Flera ändringar i balanstalets beräkning föreslås. I avsnitt 5.1.1 föreslås en dämpning, utjämning, av balanstalets effekt på indexeringen. Det betyder att nuvarande utjämningar som görs av variablerna på balanstalets tillgångssida kan tas bort. Till följd av den nya utformningen av inkomstindex föreslås en ny beräkning av avgiftstillgången. Vidare föreslås en mer precis beräkning av omsättningstiden och en enhetlig värdering av pensionskuldens två delar.

Regeringens förslag: Den utjämnade avgiftsinkomsten i beräkningen av avgiftstillgången för ett visst år ska ersättas av summan av de avgifter som influtit till fördelningssystemet det året.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Tredje AP-fonden* avstyrker förslaget med hänvisning till att man avstyrker förslaget om dämpat balanstal. Övriga remissinstanser har inte särskilt kommenterat förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Balanstalet, ett mått på inkomstpensionssystemets finansiella ställning, motsvarar kvoten mellan systemets tillgångar och skulder. Den huvudsakliga tillgången är avgiftstillgången, som beräknas som utjämnad avgiftsinkomst multiplicerad med omsättningstiden.

Beräkningen av den utjämnade avgiftsinkomsten har utformats efter hur inkomstindex beräknas. Syftet är inte i första hand att minska variationen i avgiftstillgången, utan att utjämna variationen i kvoten mellan avgiftstillgång och pensionsskuld. Om summan av inkomsterna växer snabbare än snittinkomsten, ökar avgiftstillgången mer än indexeringen av pensionsskulden – balanstalet växer. Med det omvända förhållandet sjunker balanstalet och balanseringen riskerar att aktiveras. Ett utjämnande mått för avgiftsinkomsterna, som följer samma principer som utformningen av inkomstindex, vilket i sin tur styr skuldutvecklingen, avsågs bidra till att minska svängningarna i balanstalet. Den föreslagna beräkningsformeln för inkomstindex har emellertid ett helt annat utseende. Det huvudsakliga skälet till att tillämpa nuvarande sammansatta beräkning av avgiftsinkomsten har därmed försvunnit. Därför föreslås att summan av de avgifter till fördelningssystemet som har influtit senaste året ersätter den utjämnade avgiftsinkomsten i formeln för avgiftstillgången. Se beräkningsformel i avsnitt 5.3.2.

5.3.2 Utjämnings i AP-fond och omsättningstid tas bort

Regeringens förslag: I beräkningen av avgiftstillgången för år t ska omsättningstiden för år $t-1$ ersätta medianvärdet av omsättningstider i nuvarande beräkning.

Buffertfondens värde den 31 december år t ska ersätta medelvärdet av fondvärden i nuvarande balanstalsberäkning.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Tredje AP-fonden* bedömer att det är lämpligt att behålla utjämnings av buffertfondens värde, med hänvisning till att fondens betydelse för systemets stabilitet har ökat markant och dess volatilitet är hög. Övriga remissinstanser är positiva till förslaget eller har inte särskilt kommenterat det.

Skälen för regeringens förslag: Det dämpade balanstalet, det som bestämmer balanseringen, är en utjämnings av själva balanstalet. De utjämnings som görs på tillgångssidan i nuvarande beräkning av

Prop. 2014/15:125 balanstalet för att mildra balanseringseffekten är därför inte längre nödvändiga. Det medför att balanstalets utveckling blir enklare att analysera och förstå – transparensen ökar. Beräkningsformeln för ett balanstal utan treåriga utjämningar av ingående variabler visas nedan.

Formeln för balanstal enligt förslaget:

$$BT(t) = (AT(t-2)+BF(t-2))/S(t-2)$$

$$AT(t-2) = A(t-2)*OT(t-3)$$

där

AT = avgiftstillgång

A = avgiftsinkomst till fördelningssystemet

OT = omsättningstid

BF = buffertfond

S = pensionseskuld

Balanstalet för år t beräknas år t-1 på underlag avseende år t-2. Omsättningstiden baseras på underlag för år t-3.

Jämfört med nuvarande beräkning av balanstalet har beräkning av avgiftstillgången kraftigt förenklats. I stället för ett utjämnat värde på avgiftsinkomsten används summa avgiftsinkomster år t-2. Detta är en följdändring av förenklingen av formeln för inkomstindex. Vidare används alltid senast kända värde för omsättningstiden i stället för medianen för tre år.

Från och med balanstalet för 2010 har ett medelvärde av buffertfondens värde 31 december de tre senaste åren använts i beräkningen. En utjämning av fondvärdet dämpar effekten av ett kraftigt fall i buffertfondens värde. Så blev också resultatet för 2010 års balanstal. Utjämningen medförde dock även att den negativa effekten av den tillfälliga nedgången förlängdes i tiden. Det dämpade balanstalet mildrar effekterna av svängningar i fondvärdet liksom i andra variabler. Sammantaget gör regeringen en annan bedömning än *Tredje AP-fonden* i denna fråga och föreslår en återgång till aktuellt fondvärde vid senaste årsskiftet.

5.3.3 En mer korrekt beräkning av omsättningstiden

Regeringens bedömning: Omsättningstiden bör beräknas som skillnaden mellan förväntad kapitalvägd utbetalningsålder och förväntad kapitalvägd intjänandeålder.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inte särskilt kommenterat förslaget. Pensionsmyndigheten framhåller att dagens beräkning inte tar full hänsyn till ändrat pensioneringsmönster och därmed överskattar systemets tillgångar.

Skälen för regeringens bedömning: Omsättningstiden visar hur länge en krona i genomsnitt förväntas ligga i systemet, från det att den betalas in i avgift tills dess motsvarande pensionsrätt betalas ut som pension.

Omsättningstiden motsvarar skillnaden i förväntad kapitalvägd ålder mellan den genomsnittliga avgiftsinbetalaren och den genomsnittliga pensionären. Med kapitalvägd avses här att genomsnittsåldrarna beräknas som snittvärden viktade med intjänat respektive utbetalt belopp.

Föreskrifter om omsättningstidens beräkning lämnas i förordning. I nuvarande beräkning delas omsättningstiden upp i intjänandetid respektive utbetalningstid med en bestämd pensionsålder. Därmed bortses från flexibiliteten i pensioneringsmönstret.

Den kapitalvägda pensionsåldern har hittills för varje år beräknats till 65 år. Intjänandetidens längd är skillnaden mellan 65 år och förväntad genomsnittlig intjänandeålder och utbetalningstiden är skillnaden mellan 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. Nuvarande beräkning medför att omsättningstiden och därmed avgiftstillgången överskattas.

Beräkningen kan göras på ett sätt som bättre fångar upp det faktiska intjänande- och pensioneringsmönstret och som dessutom blir enklare. I stället för att bestämma en pensionsålder beräknas omsättningstiden direkt som skillnaden mellan genomsnittlig förväntad utbetalnings- och intjänandeålder. Intjänande efter 65 års ålder respektive pensionsutbetalningarna före 65 år beaktas. Effekten av att få pension och samtidigt tjäna in nya pensionsrätter får ett direkt genomslag i beräkningarna.

En övergång till den förenklade och mer precisa beräkningen påverkar nivån på omsättningstiden. I och med att hänsyn tas till intjänandet efter 65 års ålder höjs den beräknade genomsnittliga intjänandeåldern. Hänsyn till utbetald pension före 65 års ålder sänker utbetalningsåldern. Differensen mellan utbetalnings- och intjänandeåldern, dvs. omsättningstiden, minskar. Minskad omsättningstid betyder minskad avgiftstillgång. Effekten mildras av att genomsnittsåldrarna är kapitalviktade medelvärden. Det innebär exempelvis att intjänandet efter 65 år inte inverkar lika tungt på beräkningen av genomsnittlig intjänandeålder. Orsaken är att intjänandet i högre ålder oftast är lägre, baserat på tillfälligt arbete snarare än heltidsarbete. Den nya beräkningsformeln kan uppskattningsvis innebära en minskning av omsättningstiden med omkring ett år. Det innebär att avgiftstillgången beräknas till ett cirka 3 procents lägre värde. I senare avsnitt visas vad detta i kombination med övriga ändringsförslag förväntas innebära för pensionssystemets utveckling.

5.3.4 Pensionsskulden

Regeringens förslag: Pensionsskulden till aktiva år t ska beräknas utan att beakta förändringen av inkomstindex mellan år t och $t+1$.

Under en balanseringsperiod ska beräkningen av pensionsskulden till pensionärer år t inkludera effekten av det dämpade balanstalet för år $t+1$.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inte särskilt kommenterat förslaget. Pensionsmyndigheten framhåller att förslagen minskar den oönskade volatiliteten i systemet och eliminerar den över-skattning av skulden som dagens beräkning innebär.

Skälen för regeringens förslag: I nuvarande skuldberäkning är skulden till aktiva och skulden till pensionärer indexerade fram till olika tidpunkter. Förslaget syftar till att inkomstpensionsskuldens olika delar ska beräknas enligt samma principer. Hela pensionskulden ska ha en och samma värderingstidpunkt avseende inkomstindexeringen och denna tidpunkt ska sammanfalla med värderingstidpunkten för systemets tillgångar och det år som skuldberäkningen avser. Vidare ska hela pensionskulden ha påverkats likformigt av senast fastställda dämpade balanstal innan nästa års balanstal ska beräknas.

Nuvarande ordning betyder att pensionsbehållningarna i skulden för år t är indexerade till en nivå som motsvarar den pension, som de skulle berättiga till först nästa år. Genom att räkna tillbaka pensionsbehållningarna till nivån för inkomstindex år t , dvs. dra tillbaka senaste årets inkomstindexering, blir pensionsbehållningarnas och pensionernas skuldvärden jämförbara avseende inkomstindex och värderade till år t .

Om balanseringen är aktiverad har skulden till pensionärerna år t inte påverkats av det dämpade balanstalet för år $t+1$. Balanseringen påverkar således inte pensionsskulden med full effekt omgående utan verkar med viss fördröjning. Nästa gång balanstalet ska beräknas har skulden till aktiva påverkats av den senaste balanstaleffekten, men det har inte skulden till pensionärer. Det tidigare årets under- eller överskott ligger således delvis kvar och påverkar den nya balanstalsberäkningen. Denna eftersläpning kan hanteras genom att skulden till pensionärer år t multipliceras med balanstaleffekten för år $t+1$. Hela skulden drabbas samtidigt och likformigt av balanseringen. Balanstalet för år $t+2$ inkluderar då ingen oönskad förskjutning av vare sig under- eller överskott.

Effekterna av förslaget, dvs. hur skulden påverkas det år beräkningsändringen införs, beror på den då aktuella inkomst- och balanstalsutvecklingen. Förslagen innebär inte att tidpunkterna för indexering och balanseringens effekt på pensioner eller pensionsbehållningar ändras i praktiken.

5.4 Följdändring för livräntor

Regeringens förslag: Den årliga reala inkomstförändringen i inkomstindex ska beräknas som den årliga förändringen i inkomstindex borträknat förändringen i det allmänna prisläget. Förändringen i det allmänna prisläget mäts med konsumentprisindex för juni månad ett år före det år som inkomstindex avser.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Försäkringskassan*, den enda remissinstans som kommenterat förslaget, tillstyrker förslaget med bedömningen att den ändrade beräkningen av det särskilda talet inte har någon större påverkan på livräntornas storlek.

Skälen för regeringens förslag: Nuvarande inkomstindex är uppdelat i realinkomstförändring och inflation. Vid omräkning av livräntor används hälften av den reala inkomstförändringen som beräknats för inkomstindex. Det inkomstindex som här föreslås visar förändringen i nominell inkomst, utan uppdelning på real inkomst respektive inflation. Således måste storleken på realinkomstförändringen i inkomstindex beräknas.

I nuvarande inkomstindex används KPI för juni månad för att räkna om den nominella inkomsten till real inkomst. Om samma princip tillämpas även fortsättningsvis kan den reala inkomstförändringen i inkomstindex beräknas på följande sätt:

$$\text{Real inkomstförändring} = (I_{t+1}/I_t)/(KPI_t/KPI_{t-1})$$

där

I_t = inkomstindex år t

KPI_t är konsumentprisindex för juni månad år t.

6 Ikraftträdande– och övergångsbestämmelser samt konsekvenser

6.1 Tidpunkt för ikraftträdande

Regeringens förslag: De föreslagna regeländringarna ska träda i kraft den 1 januari 2016. De nya bestämmelserna, med beaktande av övergångsregler, ska dock tillämpas första gången vid beräkning av inkomstindex, balanstal, dämpat balanstal och balansindex för år 2017. Detsamma ska gälla vid beräkning av årlig tilläggspension första gången för dem som fyller 65 år 2017 och första gången vid omräkning av livränta för år 2017.

Promemorians förslag: Genomförandetidpunkten togs inte upp i Ds 2015:6.

Remissinstanserna: Trots att inget förslag om genomförandetidpunkt har lagts, har tre remissinstanser kommenterat valet av tidpunkt. *Pensionsmyndigheten* anser att reglerna bör få effekt fr.o.m. 2016, för att undvika en indexering med hela överskottet per 31/12 2014 och minska risken för en negativ balansering året därpå och följande år. *Första AP-fonden* förordar att genomförande sker med effekt från det första tillfället då balanseringen inte är aktiverad. Därmed undviks förlängning av nuvarande balanseringsperiod med risk för minskat förtroende för systemet och effekter för generationsneutraliteten. Också *Lärarnas Riksförbund* förespråkar genomförande då balanseringen inte är aktiverad.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med de föreslagna regeländringarna är varken att höja eller sänka pensionsnivåerna, men beroende på vilket år de införs kan de ändå påverka pensionernas storlek på olika sätt. Särskilt två förhållanden påverkar utfallet vid införandet.

Prop. 2014/15:125 Om balanseringen är aktiverad påverkas balanstalet och därmed pensionernas utveckling direkt av dämpningen och övriga föreslagna ändringar. Utfallet av det dämpade balanstalet beror på i vilket skede av balanseringsperioden som systemet befinner sig. Det andra förhållandet är hur det föreslagna inkomstindexet förhåller sig till det nuvarande. Nuvarande index påverkas av inflationen mätt med juni-KPI för föregående år. Föreslaget index styrs av den nominella inkomstutvecklingen, där inflationen är en indirekt faktor.

Införandeåret för nya index har betydelse för pensionernas utveckling på kort och lång sikt också ur en annan aspekt. Nuvarande index baseras på ett treårigt medelvärde för den reala snittinkomsten. Införandet av nytt inkomstindex innebär därför att två av de senaste årens reala inkomstillväxt inte får fullt genomslag i indexutvecklingen. Det är en ofrånkomlig effekt. Om och hur det påverkar den framtida indexbanan beror på hur den genomsnittliga reala inkomstutvecklingen de två senaste åren skiljer sig från den nominella inkomstutvecklingen.

Som visats i tidigare avsnitt ger de föreslagna reglerna en jämnare och mer aktuell utveckling av pensionerna, vilket är positivt såväl för pensionssystemets funktionssätt som för pensionärerna. Generellt sett bör förbättringar genomföras så snart som möjligt med hänsyn tagen till administrativa och andra slag av förberedelser. Eftersom ett avgörande skäl för de nya reglerna är en jämnare utveckling av pensionerna är det angeläget att ett införande inte dröjer för länge. En plötslig försämring i samhällsekonomin kan leda till en ny balansering. Har de nya reglerna då inte trätt i kraft finns risk för ännu en balansering som blir onödigt kraftig.

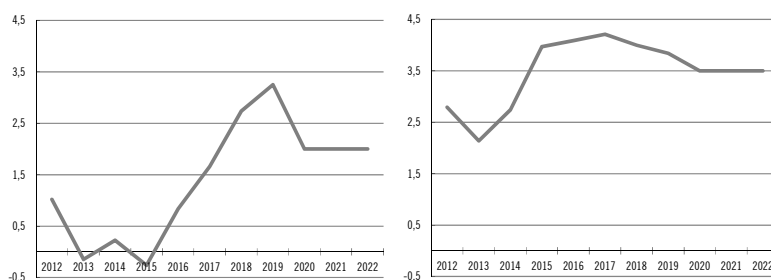
Å andra sidan kan, som ett par remissinstanser påpekat, det ses som önskvärt att införa bestämmelserna utanför en balanseringsperiod. Prognoser för när en pågående balanseringsperiod kommer att upphöra är dock mycket osäkra, även på kort sikt. Till exempel kan förändringar på de finansiella marknaderna och i världsekonomin snabbt förändra förutsättningarna och förlänga den pågående balanseringsperioden. Tidpunkten för när balanseringsperioden lämnas är således osäker och bör enligt Pensionsgruppens bedömning därför inte ligga till grund för när mer stabila regler ska införas.

Det finns sammantaget starka systemskäl för att nya regler bör tillämpas redan den 1 januari 2016, men frågan om införandetidpunkt bör också ha ett individperspektiv. Även om uppräkningsåret 2016 blir historiskt kraftigt oavsett metod så innebär nya regler att pensionsomräkningen för just det året blir något lägre än annars. Med tanke på tidigare balanseringar och den i sammanhanget korta tid som återstår till kommande pensionsomräkning och att balanstalet för 2016 redan är känt, kan det ur ett individperspektiv verka rimligt med en längre framförhållning för att begränsa en pensionsuppräkning. Pensionsgruppen har gjort bedömningen att en rimlig avvägning när det gäller genomförandetidpunkt är att de nya reglerna ska tillämpas från den 1 januari 2017.

Baserat på den prognos som tillämpades i den ekonomiska vårpropositionen 2015 är pensionssystemet på väg ut ur en balansering, som beräknas avslutas 2017. Det innebär att med genomförandeår 2017 kan den nuvarande balanseringsperioden komma att förlängas men troligen med endast något enstaka år. Däremot undviks, enligt samma prognos, en ny balanseringsperiod om några år. Se figur 6.2.

Som nämndes inledningsvis har inflationen och snittinkomstens utveckling betydelse för hur en jämförelse mellan nuvarande och föreslagna regler faller ut. Figur 6.1 visar prognosen för inflation och snittinkomstens utveckling t.o.m. 2019 enligt vårpropositionen 2015. För åren därefter görs en linjär framskrivning med 2 respektive 3,5 procent per år för inflation respektive snittinkomstutveckling.

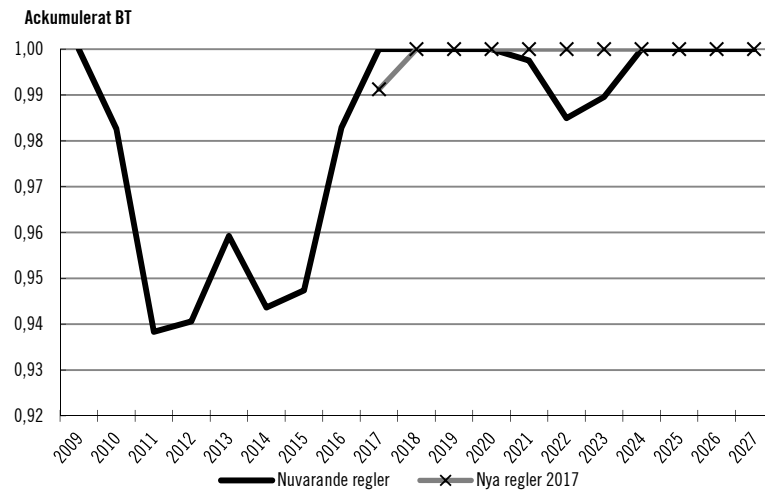
Figur 6.1 Årlig utveckling av inflation och nominell snittinkomst. Prognos från 2015



Finansdepartementets antaganden i vårpropositionen 2015

Figur 6.2 visar den sammanlagda balanseringseffekten (förhållandet mellan balansindex och inkomstindex) under åren fram till 2027. Då kurvan når värdet 1,00 är balanseringen avslutad och den rena inkomstindexeringen är återigen i kraft. Med nuvarande regler beräknas balansindex nå inkomstindex år 2017. Därefter förväntas balanseringen slå till igen 2021, men denna gång mildare och kortvarigare. Om de alternativa reglerna införs med verkan från 2017 väntas balanseringen pågå ytterligare ett år. Balanseringen avslutas då 2018. Ingen ytterligare balansering beräknas inträffa under den observerade perioden.

Prop. 2014/15:125 **Figur 6.2 Ackumulerad balansering med nuvarande regler resp. med genomförande från 2017.**

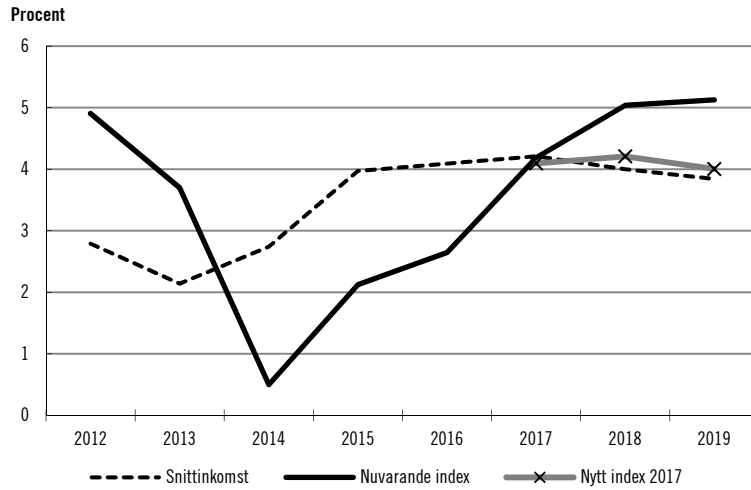


Socialdepartementets beräkningar

Inflationen förväntas enligt prognosen öka kraftigt från en nivå runt 0 procent till över 3 procent 2019. Snittinkomsten bedöms följa en annan utvecklingsbana med en svag ökning till att börja med, följt av en svagt minskande trend. Nuvarande inkomstindex inkluderar en kompensation för en sådan utveckling, ett inflationspåslag. Föreslaget inkomstindex följer den nominella inkomstutvecklingen. Figur 6.3 visar hur nuvarande inkomstindex skjuter iväg fram till 2019, medan föreslaget inkomstindex närmare följer utvecklingen av de förvärvsaktivas inkomster. Med föreslaget inkomstindex kommer utvecklingen av pensioner och pensionsbehållningar att närmare följa utvecklingen av snittinkomsten i samhället. Därmed minskar risken för situationer där pensionssskulden, via inkomstindex, växer snabbare än de inkomster som ska finansiera systemet.

Figur 6.3 Utveckling av genomsnittlig pensionsgrundande inkomst utan takbegränsning, nuvarande inkomstindex och föreslaget inkomstindex infört 2017

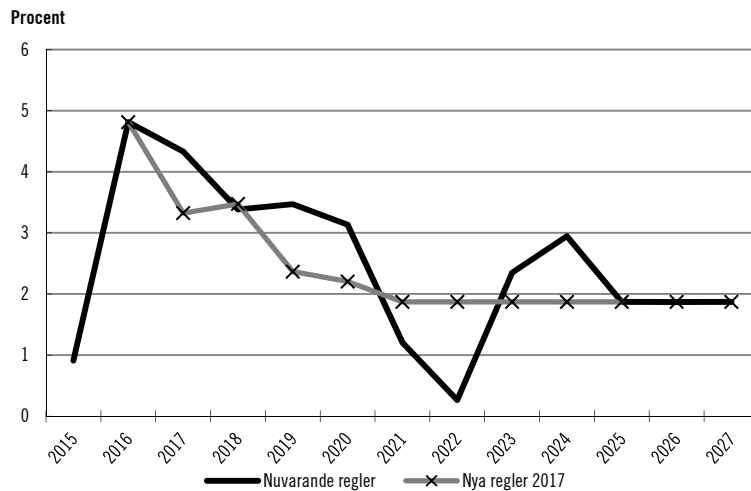
Prop. 2014/15:125



Socialdepartementets beräkningar

Sammantaget innebär det att indexeringen av pensioner och pensionsbehållningar till att börja med blir lägre med föreslagna regler. De nya reglerna ger dock en jämnare utveckling av pensionerna, med en årlig indexering som några år är högre, andra år lägre än med nuvarande indexeringsregler – se figur 6.4.

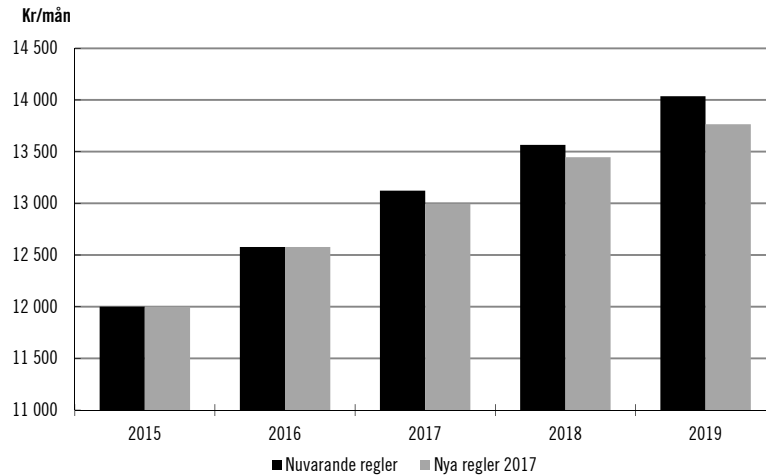
Figur 6.4 Pensionernas följksamhetsindexering med nuvarande regler respektive med genomförande 2017



Socialdepartementets beräkningar

Prop. 2014/15:125 Med införandeår 2017 räknas pensionerna enligt prognosen upp med 3,3 procent det året istället för 4,3 procent med oförändrade regler. Den mindre uppräknningen beror på det dämpade balanstalet. För efterföljande år är orsaken till den lägre indexeringen den svagare utvecklingen av inkomstindex. Som redan nämnts är denna i sin tur en följd av inflationens snabba ökning, som gynnar nuvarande inkomstindex.

Figur 6.5 Månadspension med nuvarande regler resp. med genomförande 2017. Avser pension på 12 000 kronor 2015



Socialdepartementets beräkningar

6.3 Konsekvenser för pensionssystemets finansiella ställning och statens budget

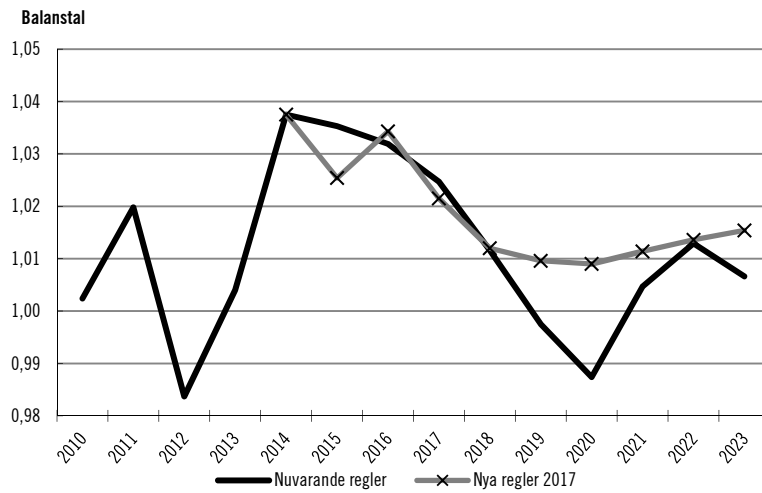
I avsnitt 6.2 har det visats hur pensionerna utvecklas efter införandet 2017 av föreslagna regler. Den redovisade bilden baseras på en prognos. Bli den ekonomiska utvecklingen en annan förändras bilden. Jämförelsen av pensionernas utveckling med nuvarande och föreslagna regler kommer då att ge ett annat resultat.

Med den aktuella prognosen utvecklas pensionerna långsammare framöver med förslaget. Lägre pensioner bidrar till lägre pensionsskuld och ett finansiellt starkare system. Balanstalets storlek vid genomförandetidpunkten påverkas emellertid även av de föreslagna ändringarna i själva beräkningen av balanstalet. Både pensionssystemets skuldsida och tillgångssida påverkas av ändrade beräkningsregler. En viss del av balanstalets förändring vid genomförandet kan således tillskrivas korrigeringar av mer teknisk natur.

Figur 6.6 visar pensionssystemets finansiella ställning för åren framöver enligt prognosen. För åren efter 2019 har konstant inflation och snittinkomstutveckling antagits. I figuren anges det år som balanstalets beräkning baseras på. Ett balanstal som beräknas på 2015 års förhållanden blir verksamt två år senare, dvs. balanseringsåret är 2017.

Figur 6.6 Pensionssystemets finansiella ställning mätt med balanstalet

Prop. 2014/15:125



Socialdepartementets beräkningar

Åren 2017 och 2018 beräknas utgifterna för inkomstpension minska med cirka 3 miljarder kronor per år, år 2019 beräknas utgiftsminskningen till över 6 miljarder kronor. Då inkomstpensionen sjunker ökar istället utbetalningar av garantipension och bostadstillägg. Grundskyddet fångar upp låginkomstpensionärerna. Fler blir berättigade till grundskyddsfrånåmerna och de som redan får någon av dem kan bli berättigade till ett högre belopp. Inkomstindex styr även utvecklingen av efterlevandepensioner, utbetalningarna för dessa minskar jämfört med oförändrade regler. Sammantaget beräknas utgifterna på statens budget öka med cirka 200–300 miljoner kronor per år.

Tabell 6.1 Utgiftseffekter av de nya reglerna 2017-2019

Miljarder kronor

| | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------------|------|------|------|
| <i>Införs 2017</i> | | | |
| Inkomstpension | -3,0 | -2,8 | -6,6 |
| Grundskydd o efterlevpension | +0,2 | +0,2 | +0,3 |

Socialdepartementets beräkningar

Regeringens förslag: Ett nytt inkomstindex ska införas från och med 2017 med utgångspunkt i faktisk snittinkomst för år 2015. Införandet ska ske i två etapper.

Fastställt inkomstindex för 2016 ska skrivas fram till 2017 med förändring i genomsnittsinkomsten mellan åren 2015 och 2016. Värdena på genomsnittsinkomsterna för dessa år ska utgöras av en prognos gjord år 2016.

Inkomstindexets förändring till år 2018 ska motsvara förhållandet mellan prognostiserad genomsnittsinkomst år 2017 och den faktiska genomsnittsinkomsten år 2015 och borträknat föregående års indexförändring.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har kommenterat förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget inkomstindex ska införas 2017. Enligt förslaget ska den faktiska snittinkomsten 2015 vara utgångspunkt för den nya tillväxtbanan i samband med övergången till den nya metoden för beräkning av inkomstindex. Det bidrar till tydlighet och transparens i villkoren för övergången och inkomstindex kommer att anpassa sig till att följa den faktiska snittinkomstutvecklingen. Pensionsgrundande inkomster för år 2015 fastställs dock först i slutet av november 2016. Av administrativa skäl (årsräkning av pensioner m.m.) är det inte möjligt att invänta faktiskt utfall för år 2015, då inkomstindex för 2017 ska fastställas. Införandet av ett nytt index behöver därför följas av en övergångsregel.

Det kan beskrivas som att ett nytt inkomstindex införs i två etapper. Nytt inkomstindex införs från 2017. Det beräknas och fastställs under 2016. Inkomstindex 2017 mäter inkomstförändringen mellan åren 2015 och 2016. Inkomstutfallet för år 2015 är inte känt förrän sent i november 2016. Inkomstindex 2017 måste därför baseras på en prognos av snittinkomsten för år 2015 i stället för faktiskt värde för 2015. För att kunna göra en så bra prognos som möjligt är det angeläget att indexberäkningen, som normalt görs i augusti månad, kan senareläggas vid införandet. Det första nya inkomstindexet avser 2017 och därmed avser detta beräknings- och fastställandeåret 2016.

Vid beräkningen av inkomstindex för 2018 är genomsnittsinkomsten för år 2015 känd. En korrigering av det tidigare prognostiserade värdet avseende 2015 års inkomst ska då göras.

Korrigeringen görs på följande sätt. Eftersom utfallet för 2015 nu är känt kan den sammantagna inkomstökningen från 2015 till 2017 beräknas. Genom att räkna bort första årets indexförändring (2016/2017) från förändringen från faktisk snittinkomst 2015 till beräknad snittinkomst 2017 erhålls indexförändringen årsskiftet 2017/2018. Ett annat sätt att uttrycka det är att inkomstindex för 2018 ska motsvara index för 2016 uppräknat med förändringen i snittinkomst mellan åren 2015 och 2017. Snittinkomsten för 2015 utgörs av det faktiska värdet medan snittinkomsten för 2017 utgörs av en prognos.

Samma beskrivning med formler:

Första nya inkomstindex $I_{17} = PGI^*_{16}/PGI^*_{15} \times I_{16}$,

där PGI^* är en uppskattning av respektive snittinkomst gjord år 2016. Detta år skattas således snittinkomsten för både innevarande år och året närmast före.

2017 ska I_{18} beräknas. Då görs en skattning av snittinkomsten för år 2017. Snittinkomsten 2015 är då känd.

Inkomstindex för år 2018 beräknas på följande sätt:

$$I_{18} = (PGI^*_{17}/PGI_{15})/(I_{17}/I_{16}) \times I_{17} = PGI^*_{17}/PGI_{15} \times I_{16}$$

Inkomstindex för 2019 och åren därefter beräknas enligt den föreslagna formeln i avsnitt 5.2.1.

6.5 Administrativa konsekvenser

Förslagen innebär att inkomstindex, balanstal, balansindex och det särskilda talet för omräkning av livränta ska beräknas på ett förändrat sätt. Att beräkningssättet förändras bedöms i sig inte ha någon administrativ betydelse.

Förändringarna kommer att kräva vissa informationsinsatser. Det handlar i huvudsak om att besvara de frågor som kan uppstå bland pensionärer, pensionssparare och andra intressenter. Därtill kommer kostnader för en bredare information om ändrad beräkning av inkomstindex och att inkomstindex, och därmed inkomstbasbeloppet, kommer att fastställas först i november 2016. Förändringarna leder dock till förbättrade och något enklare regler varför det på sikt skulle kunna leda till enklare informationsinsatser. Merarbetet i samband med förändringarna bör dock inte behöva bli omfattande och det bör därför rymmas inom Pensionsmyndighetens allmänna beredskap för att informera om pensionerna. Den långsiktigt positiva effekten är än mer marginell och påverkar därför inte de administrativa kostnaderna.

7 Förslagets konsekvenser på system- och individnivå

Mycket av den oönskade volatiliteten som uppmärksammats i pensionsutbetalningarna härrör från balanseringens funktion. Dämpningen till en tredjedel av balanseringsbehovet minskar större upp- och nedgångar utan att äventyra den långsiktiga finansiella stabiliteten. Dämpningen medför i många fall att balanseringsperioden förlängs, men ofta inte med mer än några år. Det förutsätter dock att de ekonomiska påfrestningarna har ett begränsat förlopp. I ett mer långvarigt pessimistiskt scenario hålls pensionsnivåerna inledningsvis uppe med hjälp av buffertfonden. Problemen skjuts delvis på framtiden. Buffertfonden tas i anspråk snabbare och i något större omfattning. Balanseringsperioden riskerar att pågå under avsevärd tid. Det är

Prop. 2014/15:125 emellertid ett förlopp som pensionssystemet kommer att följa även med nuvarande regler i ett långvarigt pessimistiskt scenario.

Inkomstindexets föreslagna utformning uppfyller önskemålet om aktualitet och förenkling. Den ökade aktualiteten gäller realinkomsternas utveckling – en snabbare anpassning till aktuell standardnivå. Inflationen har inte längre samma dominerande inflytande på pensionernas utveckling. Beroende på hur inflationen utvecklas i framtiden kan den nya utformningen av inkomstindex även i detta avseende gynna en minskad volatilitet.

För pensionärerna medför förslagen, i enlighet med givna målsättningar, en inkomstutveckling som ligger mer i tiden och med minskad volatilitet. Men med större följsamhet till de förvärvsaktivitas inkomster följer också att inkomstpensionerna kan komma att svänga, om den nominella snittinkomsten i samhället skulle variera kraftigt mellan åren. Svängningarna blir mest kännbara för de pensionärer som har inkomstpensionen som huvudsaklig inkomstkälla. För pensionärer med lägre inkomster har utfyllnaden från grundskyddet en utjämnande effekt.

Fler kvinnor än män har ersättningar från grundskyddet, dvs. garantipension eller bostadstillägg, och följaktligen är inkomstpensionen i högre grad huvudsaklig inkomstkälla för manliga pensionärer. Förändringar som påverkar utbetald inkomstpension har stor betydelse för samtliga pensionärer med inkomstpension, men kan sägas i viss mån påverka männens ekonomi mer än kvinnornas. Samtidigt ska sägas att för pensionärer med små marginaler kan även mindre svängningar ha en påtaglig effekt.

Enklare beräkningsformler, som ändå uppfyller de krav som ställs på systemet, är av betydelse för transparensen och gör det lättare att förstå vad som påverkar pensionsbehållningen och pensionen.

7.1 I det korta perspektivet

I avsnitt 5 visades effekten av den dämpade balanseringen respektive förslaget inkomstindex om den föreslagna regeln hade gällt från 2005. Både alternativ balanseringsregel och nytt inkomstindex hade bidragit till en jämnare pensionsutveckling – ett mål för de förändringar som föreslås här.

Övriga förändringar som föreslås i avsnitt 5 rör balanstalet och dess beräkning. Att ta bort de utjämnningar som nu finns i beräkningen av balanstalet kan ha en positiv eller negativ inverkan på pensionernas volatilitet. Effekterna av ändrad pensionsskultsberäkning är av två slag: eftersläpningen i balanseringseffekt elimineras och balanstalet stärks vid positiv tillväxt. Anpassningen av omsättningstidens beräkning till ändrat pensioneringsmönster ger en snabbare omloppstid i systemet. Det medför i sin tur att avgiftstillgången minskas och balanstalet försvagas.

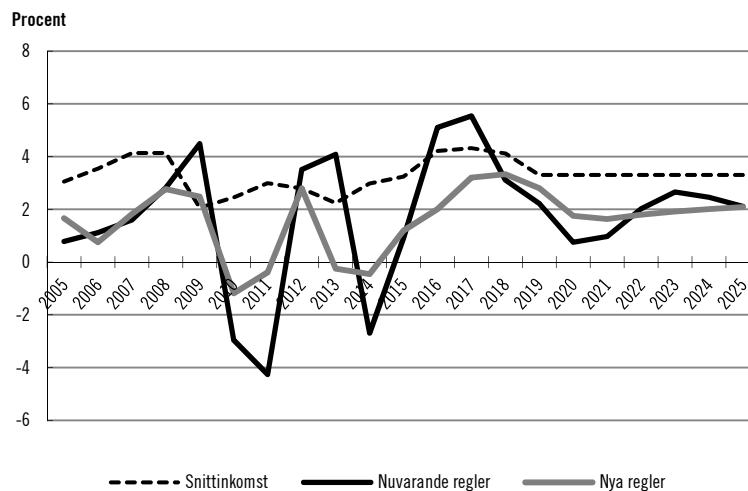
Förslagen har således olika effekt på systemet, i positiv eller negativ riktning. De tar delvis ut varandra. I likhet med slutsatserna i avsnitt 5 visar figur 7.1 att med det nya regelpaketet hade pensionerna inte varierat lika kraftigt mellan åren och pensionen skulle i högre grad ha följt snittinkomsten. Som framgår av figur 7.2 hade balanseringen utlösts

2010 även med det nya regelpaketet. Balanseringsperioden hade haft ett lugnare men mer utdraget förlopp och avslutats 2027. Också med oförändrade regler beräknas balanseringen var påslagen fram till 2027 men med ett uppehåll 2018. De antaganden som ligger till grund för dessa beräkningar är desamma som användes i avsnitt 5, dvs. fram till 2018 regeringens prognos i budgetpropositionen 2015 och därefter enbart linjära framskrivningar.

Som påpekats är utfallet känsligt för gjorda antaganden. Till exempel kan det konstateras att framtidsbilden ser annorlunda ut enligt den senare prognosen i vårpropositionen 2015. Jämför t.ex. figur 6.2.

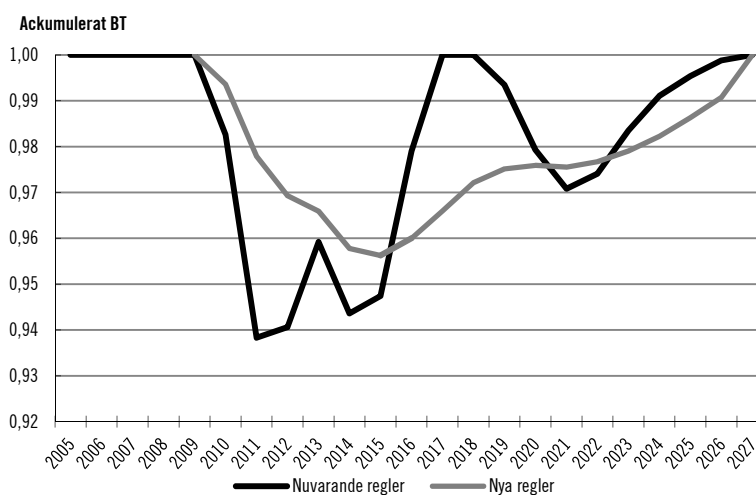
Prop. 2014/15:125

Prop. 2014/15:125 **Figur 7.1 Pensionernas utveckling och utvecklingen av genomsnittlig pensionsgrundande inkomst utan tak 2005-2015, prognos 2016-2025**



Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

Figur 7.2 Ackumulerad balansering 2005-2015, prognos 2016-2027



Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

7.2 I det långa perspektivet

Jämförelserna hittills har avsett främst förfluten tid och en ungefär tioårig prognos framåt i tiden. Observationsperiodens längd har avpassats till att följa pågående balanseringsperiod fram till dess slut i ett scenario med det nya regelpaketet och med den prognos som använts som beräkningsunderlag i detta avsnitt och i avsnitt 5.

I den följande presentationen är perspektivet förlängt till seklets slut. Startpunkten är fortfarande år 2005. För att få en så neutral jämförelse som möjligt av dämpningens effekter på sikt införs i kalkylen de nya reglerna då balanseringen inte är påslagen.

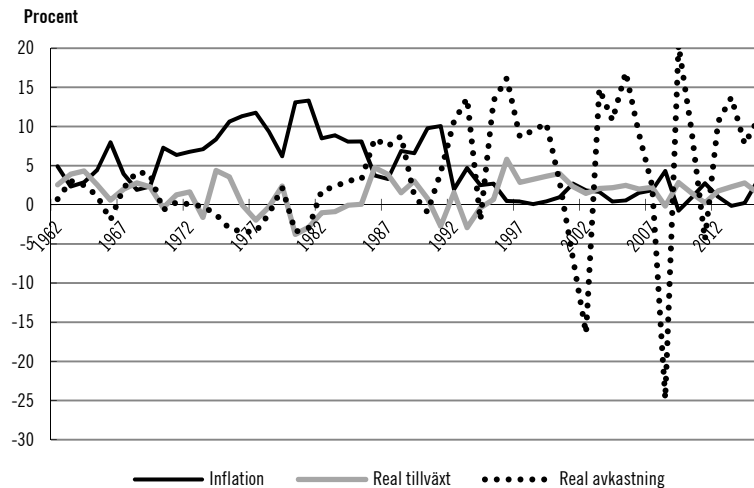
Det föreslagna regelpaketet syftar främst till att förbättra systemets funktionssätt när balanseringen är aktiverad – med undantag för inkomstindex rör förslagen balanstalets konstruktion och funktionssätt. Också jämförelserna i det långa perspektivet visar att risken för stora nedskrivningar av inkomstindexeringen minskar och pensionernas utveckling får ett lugnare förlopp.

7.2.1 Om historien upprepar sig

I de så kallade historiska scenarierna är framtiden en upprepning av utvecklingen från 1965 fram till 2014 avseende inflation, real tillväxt och fondavkastning. Framtiden börjar i det här fallet år 2017 – för de närmast kommande åren har prognoser använts. Genom att låta utvecklingen 2017 sammanfalla med utvecklingen med start 1965, 1966 osv. har 52 olika framtidsscenarioer skapats. I varje skapat scenario rullar utvecklingen från startåret (1965, 1966 osv. som således sammanfaller med år 2017) till utvecklingen 2014 och därefter från utvecklingen 1965 till 2014 osv. Exempel: om startåret är 1981, dvs. utvecklingen 2017 motsvarar den som gällde 1981, så kommer 2014 års ekonomiska parametrar att tillämpas för år 2050. För år 2051 tillämpas 1965 års ekonomiska förhållanden, 2052 motsvarar år 1966 osv. till 2014 års förhållanden, därefter tillämpas åter år 1965. Observationsperioden slutar år 2100.

I det historiska scenariot testas det föreslagna regelsystemet för de ”chocker”, kraftiga omslag, i den ekonomiska utvecklingen som inträffat från 1965 fram till i dag. Figur 7.3 visar hur de nämnda ekonomiska måtten varierat under den gångna perioden. En lång period med hög inflation, svag reallöneutveckling och låg real fondavkastning avlöses av en låginflationsperiod med höjda reallöner och skakig börsutveckling. De tre ekonomiska variablerna har betydelse för pensionssystemets finansiella ställning och pensionernas utveckling. Systemets skuld och huvudparten av dess tillgångar utvecklas i takt med den nominella snittlönen (vilket motsvarar förslaget inkomstindex). I ett läge med små marginaler inom pensionssystemet, dvs. då balanstalet är nära 1,0000, kan buffertfondens utveckling ha en avgörande inverkan på balanstalet och därmed årspensionens förändring.

Inflation, real lönetillväxt, real fondavkastning



Källa: Pensionsmyndigheten

Dessa 52 specifika scenarier ger intressanta exempel på det föreslagna regelsystemets funktionssätt. De visar hur de olika regelpaketen fungerar vid upprepade balanseringsperioder.

Tabell 7.1 Sammanfattande jämförelser i de 52 scenarierna

| Regler | Pensions volatilitet | År med negativ indexering | Antal år i balansering | | Antal balanserings perioder | | Följsamhet* |
|-----------|----------------------|---------------------------|------------------------|-------------|-----------------------------|-----------|-------------|
| | medel | medel (min -max) | medel | I (min-max) | medel | (min-max) | |
| Förslag | 3,1 % | 4 (3-7) | 30 | (16-18) | 1 | (1-5) | 0,77 |
| Nuvarande | 3,7 % | 8 (5-15) | 27 | (14-50) | 4 | (1-5) | 0,66 |
| Skillnad | -0,6 | -4 (-2--8) | 2 | (2-8) | -3 | (0--3) | 0,11 |

*Sambandet, korrelationen, mellan utvecklingen av pensionsgrundande snittinkomst och utbetald snittpension. Med värdet 1,00 finns ett entydigt samband.

Gemensamt för de historiska scenarierna är att pensionernas volatilitet är lägre med nya regler – indexeringens djupaste dalar och högsta toppar har kapats. Pensionerna följer i högre grad löneutvecklingen. Dämpningsregeln vid balansering medför att balanseringsperioderna blir längre men färre. Sammantaget innebär det sistnämnda att det totala antalet år i balansering fram till år 2100 blir större i de flesta av scenarierna, men det finns också framtidsbilder med färre eller lika många år i balansering med de två regelpaketen. Antalet år med negativ indexering (nominell nedskrivning) av pensionerna är färre. Med föreslagna regler är en nedskrivning med 2,2 procent den lägsta indexering som inträffar under perioden. Med nuvarande regler är den

lägsta indexeringen -4,3 procent. Buffertfondens storlek mätt som hur många års pensionsutbetalningar fondkapitalet skulle räcka till, fondstyrkan, är i slutet av observationsperioden oftast något större med förslaget regelsystem – i genomsnitt 6,3 år för de 52 scenarierna jämfört med 6,0 med nuvarande regler.

Hur är det då med årspensionens storlek? Fler år med balansering betyder att pensionsbeloppet under fler år är lägre än det skulle ha varit utan balansering. Men även balanseringens djup har betydelse i sammanhanget, dvs. hur stor nedskrivning som görs i de två alternativen. Sett över hela seklet, vilket är ett ganska ointressant tidsspänn för den enskilde pensionären, är skillnaden i utbetalning marginell med nuvarande regler jämfört med förslaget. Även om det jämnar ut sig i långa loppet kan skillnaden i utbetalt pensionsbelopp vara betydlig enskilda år.

Två av de 52 historiska scenarierna redovisas nedan i diagram- och tabellform. De två som valts ut är scenarierna med störst skillnad (positiv respektive negativ) i antalet balanseringsår med föreslagna jämfört med nuvarande regler. I scenario A är balanseringen oftare aktiverad med det föreslagna regelpaketet jämfört med nuvarande regler – sammanlagt 13 år mer under den observerade 95-årsperioden. I scenario B är det tvärtom, dvs. färre balanseringar i förslaget – sammanlagt 5 år mindre med balansering.

I scenario A (fler balanseringar) sammanfaller år 2017 med 1984 vad gäller inflation, lönetillväxt och fondavkastning. Föreslagna regler ger betydligt fler år med balansering – cirka en tredjedel av den aktuella perioden. Balanseringseffekten blir å andra sidan oftast lägre. Antalet år med negativ indexering, dvs. nedskrivning av pensionernas nominella värde, sjunker från i snitt 9 till 5 år med förslaget. De lägsta indexeringarna (-2,2 i förslaget respektive -4,3 procent med nuvarande regler) inföll år 2014 respektive 2011. Pensionernas variation mellan åren (volatiliteten mätt med standardavvikelsen) blir mindre ryckig och följsamheten till löneutvecklingen stärks.

Medelvärden för valda variabler (undantag Lägsta indexering)

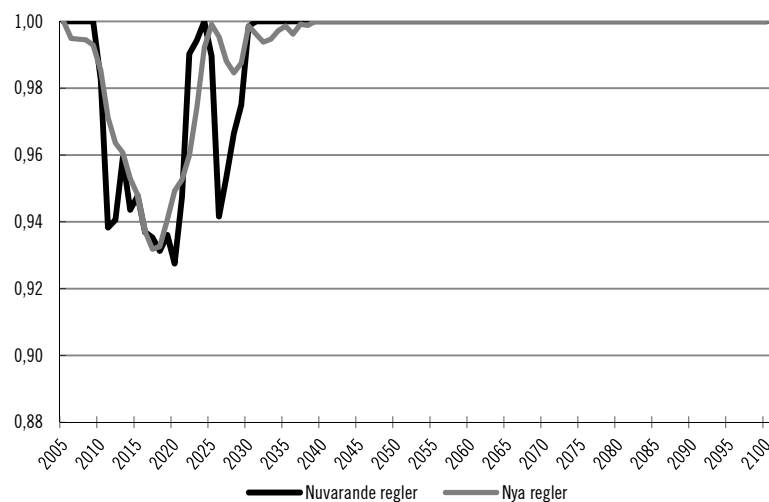
| | Pensioner nas volatilitet | År med negativ indexering | Lägsta indexering | År i balanse- ring | Antal balan- serings- perioder | Följsamhe t* till pgi- utveck- lingen |
|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------------|--------------------------|---|--|
| Föreslagna regler | 3,0 % | 5 | -2,2 % | 33 | 1 | 0,75 |
| Nuvarande regler | 3,5 % | 9 | -4,3 % | 20 | 2 | 0,68 |
| Skillnad förslag- nuvarande | -0,5 | -4 | 2,1 | 13 | -1 | 0,07 |

*Sambandet, korrelationen, mellan utvecklingen av pensionsgrundande snittinkomst och utbetald snittpension. Med värdet 1,00 finns ett entydigt samband.

Efter 2040 slås inte balanseringen på igen, varken med nuvarande eller föreslagna regler. En tillräcklig buffert har byggts upp inom systemet för att klara framtida påfrestningar. Då den ackumulerade balanseringen har värdet 1,0000 är balanseringsmekanismen avstängd.

Figur 7.4 Ackumulerad balansering

Scenario A



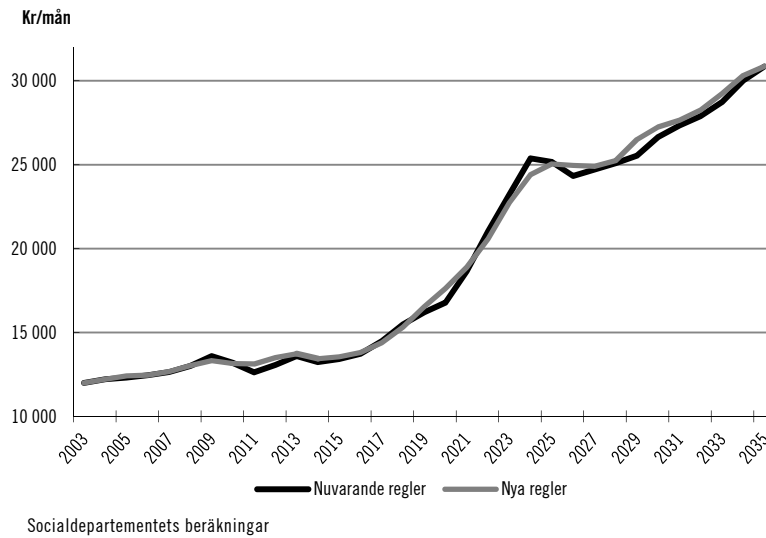
Socialdepartementets beräkningar

Såväl pensionernas utveckling som systemets fondstyrka har en likartad utveckling i de två regelsystemen.

I ett försök att tydliggöra skillnaderna i pensionsbelopp i ett kortare perspektiv visas endast åren fram till 2035 i figur 7.5. Figuren visar utvecklingen av en månadspension på 12 000 kronor år 2003. Sett över

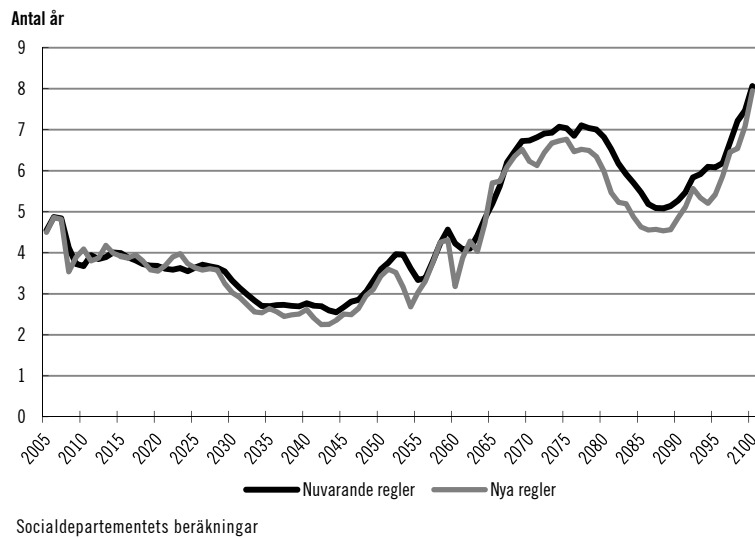
hela observationsperioden är summan av de löpande pensions- utbetalningarna obetydligt högre med föreslagna regler. Prop. 2014/15:125

Figur 7.5 Pensionens utveckling
Scenario A Löpande priser



Fondstyrkan uttrycker till hur många års pensionsutbetalningar fondkapitalet skulle räcka. I scenario A motsvarar fondkapitalet som lägst drygt två års pensionsutbetalningar.

Figur 7.6 Fondstyrka
Scenario A



Prop. 2014/15:125 I scenario B (fåre balanseringar än med dagens regelverk) sammanfaller den ekonomiska utvecklingen 2017 med år 1997. Den närmaste tjugoårsperioden präglas således av låg inflation och stora variationer i fondavkastning. I likhet med scenario A återfaller inte systemet med föreslagna regler i balansering då den pågående balanseringsperioden avslutats – perioden är dock längre i scenario B. Med nuvarande regler inträffar även senare under observationsperioden enstaka korta balanseringsperioder. Föreslagna regler bidrar till pensioner med minskad volatilitet och större följsamhet till de förvärvsaktivas löneutveckling.

Tabell 7.3 Några jämförelser mellan regelpaketet i scenario B

Medelvärden för valda variabler (undantag Lägsta indexering)

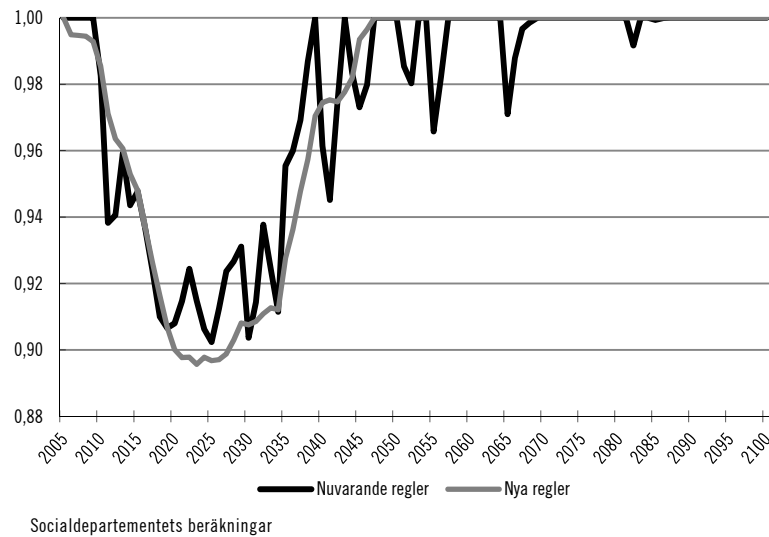
| | Pensioner nas volatilitet | År med negativ indexering | Lägsta indexering | År i balanse- ring | Antal balan- serings- perioder | Följsamhe t* till pgi- utveck- lingen |
|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------------|--------------------------|---|--|
| Föreslagna regler | 3,2 % | 3 | -2,2 % | 41 | 1 | 0,76 |
| Nuvarande regler | 3,8 % | 12 | -4,3 % | 46 | 8 | 0,62 |
| Skillnad förslag- nuvarande | -0,7 | -9 | 2,1 | -5 | -7 | 0,14 |

* Sambandet, korrelationen, mellan utvecklingen av pensionsgrundande snittinkomst och utbetald snittpension. Med värdet 1,00 finns ett entydligt samband.

Balanstalets minskade volatilitet framgår av figuren nedan. Nuvarande balanseringsregel ger stora upp- och nedskrivningar från det ena året till det andra.

Figur 7.7 Ackumulerad balansering

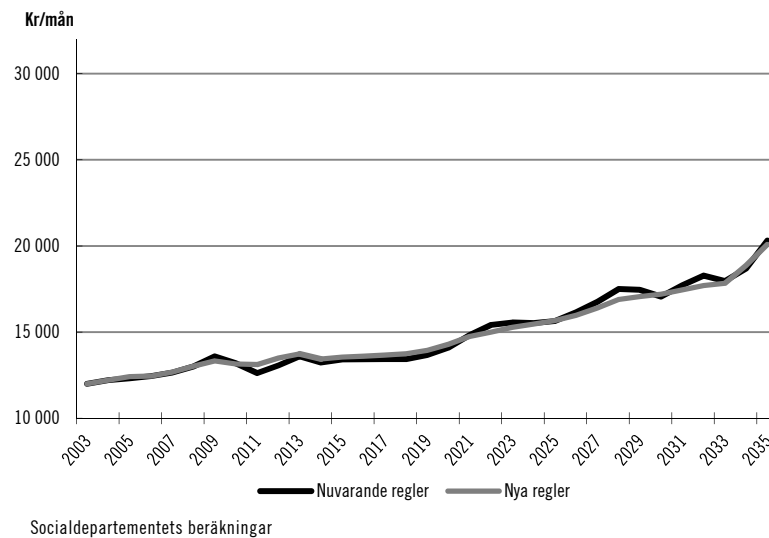
Scenario B

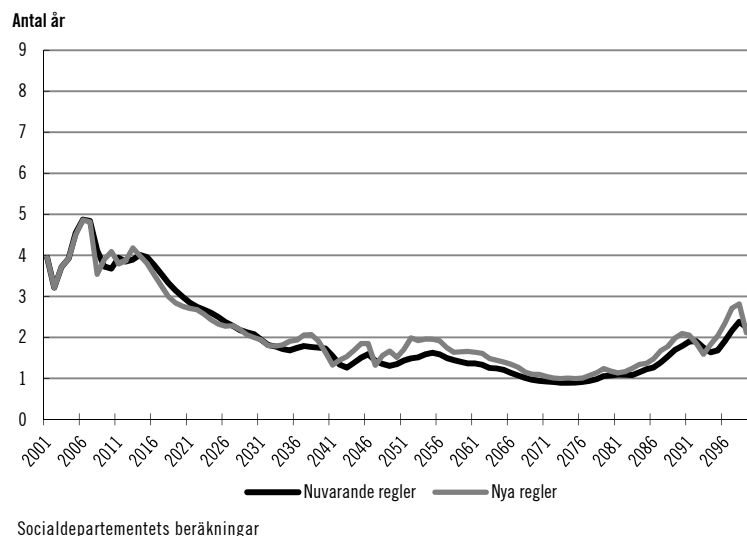


I likhet med vad som gäller för scenario A kan det konstateras att såväl pensionen som fondstyrkan utvecklas likartat i de två regelsystemen. Summan av löpande pensionsutbetalningar under observationsperioden är obetydligt högre med föreslagna regler.

Figur 7.8 Pensionens utveckling

Scenario B Löpande priser





7.2.2 Andra framtidsbilder – långsiktiga konsekvenser av förslagen

Det råder stor osäkerhet om den framtida ekonomiska utvecklingen. Det är därför viktigt att studera förslagets effekter vid olika tänkbara scenarier. I det syftet har ett stort antal ekonomiska scenarier tagits fram. Två slag av demografi har tillämpats. Det ena följer huvudalternativet i SCB:s befolkningsprognos 2013. I det andra fallet har nettoinvandringen framöver satts till noll, dvs. det sker varken in- eller utflyttningar till eller från riket. Det medför att befolkningen på sikt avtar, vilket lägger en svår försörjningsbörda på den förvärvsaktiva befolkningen.

Den demografiska utvecklingen har stor betydelse för pensionsystemets ekonomi. Med SCB:s befolkningsprognos stärks systemet i många ekonomiska scenarier, medan en minskande befolkning ger en klart mer dystert framtidsbild på sikt.

Ett syfte med föreslagna regeländringar är att de kraftiga variationerna i den årliga pensionen ska minska. De framtidsscenarier som tagits fram visar på en minskning av pensionernas volatilitet. Med det föreslagna inkomstindexet dämpas inverkan av variationer i inflationen på pensionerna. Och som konstaterats tidigare bidrar, helt naturligt, dämpningen av balanseringen till att balanseringens effekt på indexeringen minskar. Med dämpningen blir varken upp- eller nedskrivningen av pensionerna lika stor. Det innebär också att pensionernas följsamhet till löneutvecklingen stärks. Dämpningsregeln innebär i allmänhet totalt sett fler år i balansering. En typisk effekt är en mer långdragen balanseringsperiod i föreslaget system att jämföra med kortare men flera balanseringsperioder.

Historiskt har det inträffat att balanseringen tillsammans med inkomstindexeringen har medfört att inkomstpensionens kronbelopp minskats.

Och det kommer sannolikt att hända igen. En sådan situation, som så långt som möjligt ska undvikas, kan orsakas av kraftig negativ balansering tillsammans med inte ”tillräckligt” kraftig tillväxt i snittinkomsten. Normen i följsamhetsindexeringen på 1,6 procent har också betydelse för utfallet. Med den dämpade balanseringen minskar risken för nominella nedskrivningar i samband med balanseringen.

En nominell nedskrivning av inkomstpensionen kan naturligtvis inträffa även då balanseringen inte är påslagen. Är lönetillväxten i nominella termer mindre än 1,6 procent minskar inkomstpensionsbeloppen. Utformningen av förslaget inkomstindex innebär att pensionerna följer snittlönens utveckling utan någon utjämning mellan åren. Låg lönetillväxt ett enstaka år slår igenom på pensionen, vilket inte sker i samma grad med ett utjämnat index. Med nuvarande utformning av inkomstindex har däremot variationen i inflationen historiskt lett till ökad risk för negativ indexering jämfört med förslaget index.

Utifrån framtidsbilderna kan det också konstateras att både pensionsnivåer och systemets fondstyrka långsiktigt har likartade utvecklingsförlopp i de två regelsystemen.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

41 kap.

21 §

Paragrafen anger hur en fastställd livränta ska räknas om vid ett årsskifte. Principerna för omräkningen ska vara oförändrade. Eftersom lydelsen i 58 kap. 12 § har ändrats går det inte längre att direkt hänvisa till det lagrummet. Ett tillägg har därför gjorts som innebär att inflationen (prisförändringen under aktuell period) räknas bort.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.

58 kap.

12 §

Paragrafen ändras på så sätt att det nu anges att förändringen i inkomstindex mellan två på varandra följande år motsvarar förändringen av de pensionsgrundande inkomsterna mellan det andra året före det år som indexet avser och året därefter (d.v.s. året före det år indexet avser). I denna förändring är inflationen inräknad, varför någon särskild bestämmelse om att den ska räknas bort inte längre behövs.

De nya reglerna innebär att utjämningen genom ett treårsmedelvärde av den reala förändringen av inkomstmaßtet tas bort. Paragrafens andra och tredje stycke, som beskriver detta, tas därför bort.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.1.

Ändringen i paragrafens *första stycke* görs med anledning av att det införs ett nytt begrepp, ett *dämpat balanstal*. Hur det dämpade balansstalet ska beräknas anges i den nya 20 a §.

Ändringen i *andra stycket* är en följd av att balansstalet utjämnas. Det medför att utjämningen av de variabler, som ingår i balansstalet, inte behövs. Istället för det genomsnittliga värdet av tillgångarna hos AP-fonderna för de tre senaste åren ska det senast kända fondvärdet användas.

I ett nytt *tredje stycke* görs endast en lagteknisk ändring och nu anges det där att balansstalet ska avrundas till fyra decimaler. Att balansstalet ska bestämmas med fyra decimaler framgår av 22 § där det anges att om balansstalet understiger 1,0000 ska ett balansindex beräknas.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.1.

15 §

Ändringen i *andra stycket* är en följd av utjämningen av balansstalet. Därmed kan det aktuella värdet av fondtillgångarna användas vid beräkningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.2.

17 §

Bestämmelserna om hur avgiftsinkomsterna ska beräknas ändras med anledning av de ändrade bestämmelserna om beräkning av inkomstindex. Det utjämnade värdet av avgiftsinkomsterna ersätts nu med avgiftsinkomsterna det andra året före det år balansstalet avser.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.1.

19 §

Ändringen i paragrafen innebär att omsättningstiden bara ska mätas under ett år, dvs. under det tredje året före det år balansstalet avser. Hur omsättningstiden ska beräknas framgår av förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.2.

20 §

I paragrafen anges hur pensionsskulden ska beräknas vid beräkning av balansstalet.

Första stycket första punkten anger hur pensionsskulden till de förvärvsaktiva bestäms. Som regeln uttrycks idag bestäms pensionsskulden för år t genom att pensionsbehållningarna avläses vid årsskiftet år $t/t+1$. Denna avläsning har gjorts efter det att pensionsbehållningar indexerats med förändringen i inkomstindex eller balansindex mellan år t och $t+1$. Detta framgår av att det är pensionsbehållning enligt 62 kap. 5–7 §§ som ingår i pensionsskulden (se prop. 2001/01:70 s. 71). Det aktuella förslaget innebär att pensionsbehållningarna ska avläsas i slutet av ett år men behållningarna ska inte innehålla den indexering med inkomstindex eller balansindex för nästföljande år som gjorts innan avläsningen. Endast nästföljande års dämpade balanstal ska påverka pensionsbehållningarna, avseende år då balansindex fastställts för året efter det år skulden beräknas för. En sådan effekt åstadkoms genom att dividera

pensionsbehållningarna med förändringen av inkomstindex mellan år t och t+1. Prop. 2014/15:125

Tredje punkten i första stycket anger hur pensionsskulden till pensionärer beräknas. Eftersom denna pensionsskuld, för år t, baseras på utbetalda pensioner i december år t har den inte påverkats av balanstalet för år t+1. Bestämmelsen i det nya *tredje stycket* innebär att om balansindex fastställts för år t+1, ska det beräknade beloppet i tredje punkten multipliceras med det dämpade balanstalet för år t+1.

För att tydliggöra hur detta ska gå till åskådliggörs nedan ett exempel för beräkning av pensionsskulden för år 2016, vilket sker vid fastställande av balanstal för år 2018. Detta balanstal beräknas och fastställs under 2017.

Pensionsskulden till förvärvsaktiva (första punkten)

Pensionsbehållningarna den 31 december 2016 avläses. Det avlästa värdet divideras sedan med kvoten mellan inkomstindex för år 2017 och inkomstindex för år 2016.

Pensionsskulden till pensionärer (tredje punkten)

Om balansindex inte fastställts för år 2017

Utbetalad pension för varje åldersgrupp i december 2016 multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp för samma åldersgrupp, justerat med den räntefaktor som anges i 62 kap. 36 §.

Om balansindex fastställts för år 2017

Utbetalad pension för varje åldersgrupp i december 2016 multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp för samma åldersgrupp, justerat med den räntefaktor som anges i 62 kap. 36 §, multipliceras med det dämpade balanstalet för år 2017.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.4.

20 a §

Paragrafen, som är ny, anger hur balanstalet ska beräknas under en sådan period som avses i 22 §, en s.k. balanseringsperiod. Detta balanstal benämns dämpat balanstal. Förslaget innebär att balanstaleffekt på indexeringen begränsas till en tredjedel av den totala effekten. Med anledning av detta behöver det dämpade balanstalet definieras eftersom det är detta balanstal som ska användas vid beräkning av balansindex, pensionsskulden och utgående tilläggspension.

Formeln för det dämpade balanstalet är följande:

$$\text{Dämpat balanstal (för år } t) = 1 + \left(\frac{\text{fastställt balanstal } (t)-1}{3} \right)$$

Det fastställda balanstalet för år 2014 är 0,9837. För år 2014 skulle det dämpade balanstalet således bli 0,9946.

$$1 + \left(\frac{0,9837-1}{3} \right) = 0,9946$$

I paragrafen anges vidare att det dämpade balanstalet, liksom balanstalet, ska avrundas till fyra decimaler.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.1.

21 §

Ändringen i paragrafen innebär att också det dämpade balanstalet årligen ska fastställas av regeringen. Därutöver görs en lagteknisk justering i paragrafen.

23 och 24 §§

Paragraferna ändras på så sätt att balansindex ska räknas fram med hjälp av det dämpade balanstalet i stället för det faktiska balanstalet för aktuellt år.

63 kap.

17 §

Ändringen i paragrafen är en följdändring med anledning av att balansstalets effekt på indexeringen begränsas till en tredjedel av den totala effekten. Tilläggs pensionen ska påverkas av balanstalet på samma sätt som inkomstpensionen påverkas av balanstalet. I paragrafen anges därför att tilläggs pensionen ska multipliceras med kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex som har fastställts för det året. En övergång till att använda kvoten mellan balansindex och inkomstindex innebär en förenkling av beräkningen och att inga övergångsregler behövs. Andra stycket i paragrafen kan därför tas bort.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2016.

Enligt *punkten 2* ska de nya bestämmelserna i 58 kap. tillämpas första gången vid beräkningen av inkomstindex, balanstal, dämpat balanstal och balansindex för år 2017. För åren 2017 och 2018 ska dock en särskild beräkning av inkomstindexet göras (*punkterna 3 och 4*). De nya bestämmelserna om beräkning av inkomstindex kommer då även att påverka inkomstbasbeloppet för år 2017. Vidare anges att vid beräkningarna ska det balanstal som har fastställts för respektive år användas.

Det nya inkomstindexet ska införas i två steg, vilket beskrivs i *punkterna 3 och 4*. När inkomstindex ska beräknas för år 2017, under hösten 2016, är de pensionsgrundande inkomsterna för år 2015 inte kända vilket innebär att inkomstindex för år 2017 baseras på beräknade inkomster avseende år 2015 (*punkten 3*). När inkomstindex ska beräknas för år 2018 används den verkliga genomsnittliga pensionsgrundande

inkomsten för år 2015 (punkten 4). Sammantaget innebär punkterna 3 och 4 att indexförändringen från år 2016 till år 2018 motsvarar förändringen av den verkliga snittinkomsten år 2015 till den beräknade snittinkomsten år 2017. Vid beräkningen av inkomsterna för de år som anges i såväl punkten 3 som punkten 4 ska beräkningen göras utan den begränsning som anges i 59 kap. 4 § andra stycket. Detta innebär att det är genomsnittet av de inkomster, efter det att avdrag har gjorts för allmän pensionsavgift, som till sin natur är pensionsgrundande som ska ligga till grund för beräkningarna. Beräkningarna ska endast omfatta inkomster som har uppburits av personer som under det aktuella året har fyllt 16 år men inte 65 år eller mer.

Av *punkten 5* framgår att de nya bestämmelserna i 41 kap. 21 § och 63 kap. 17 § ska tillämpas första gången vid omräkningen av livränta respektive beräkning av tilläggspension för år 2017.

Förslagen beskrivs närmare i avsnitten 6.1 och 6.4.

Sammanfattning av promemorian En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna (Ds 2015:6)

I promemorian föreslås förändringar med syfte att åstadkomma en jämnare och mer aktuell utveckling för utbetalade inkomstpensioner utan att öka risken för finansiell instabilitet, samtidigt som beräkningarna blir enklare och mer transparenta. De två huvudförslagen gäller ett dämpat balanstal och ett aktuellare och enklare inkomstindex.

Utöver de två huvudförslagen föreslås en följdändring och en likaså förenklad beräkning av avgiftstillgången i balanstalet. Eftersom dämpningen innebär en utjämning av det tillämpade balanstalet, kan övriga utjämningar i beräkningen av balanstalet tas bort. För omsättningstiden i balanstalet föreslås en mer precis och samtidigt enklare beräkning och för skuldberäkningen en enhetlig behandling av skulden till aktiva och till pensionärer vad avser indexeringen.

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 58 kap. 18 § ska upphöra att gälla,
dels att det ska införas en ny paragraf, 58 kap. 20 a §, av följande lydelse,
dels att 41 kap. 21 §, 58 kap. 12, 14, 15, 17–21, 23 och 24 §§ samt 63 kap. 17 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 kap.

21 §

En fastställd livränta ska för varje år räknas om med ledning av ett särskilt tal. Detta tal ska visa den årliga procentuella förändringen av halva den reala *inkomstförändring som beräknats för inkomstindex enligt 58 kap. 12 §* med tillägg för den procentuella förändringen i det allmänna prisläget i juni två år före det år livräntan omräknas och det allmänna prisläget i juni året närmast före det året.

En fastställd livränta ska för varje år räknas om med ledning av ett särskilt tal. Detta tal ska visa den årliga procentuella förändringen av halva den reala *inkomstförändringen* med tillägg för den procentuella förändringen i det allmänna prisläget i juni två år före det år livräntan omräknas och det allmänna prisläget i juni året närmast före det året. *Den reala inkomstförändringen ska beräknas på det sätt som anges i 58 kap. 12 § med den ändringen att när inkomsterna beräknas ska den årliga förändringen i det allmänna prisläget under samma period, räknat från juni till juni, räknas bort.*

Livräntan får räknas om till högst ett belopp som utgör samma andel av 7,5 gånger det för året fastställda prisbasbeloppet som den andel av livränteunderlaget som svarar mot nedsättningen av förvärvsförmågan enligt 8 §.

Förändringen av indextalet mellan två på varandra följande år ska motsvara den beräknade årliga relativa förändringen av de inkomster som anges i 11 § *under en period av tre år före det år inkomstindexet avser.*

När inkomsterna beräknas ska den årliga förändringen i det allmänna prisläget under samma treårsperiod, räknat från juni till juni, räknas bort.

Det framräknade värdet ska därefter räknas om med förändringen i det allmänna prisläget i juni två år före det år indexet avser och det allmänna prisläget i juni året närmast före det året.

Förändringen av indextalet mellan två på varandra följande år ska motsvara den beräknade årliga relativa förändringen av de inkomster som anges i 11 § *mellan det andra året närmast före det år som indexet avser och året därefter.*

14 §

Vissa beräkningar som anges i denna balk ska grundas på ett balanstal som beräknas enligt bestämmelsen i andra stycket och 15–20 §§.

Balanstalet beräknas för varje år och ska visa kvoten mellan
– summan av fördelnings-systemets avgiftstillgång och *ett genomsnittligt värde* av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna och

– fördelningssystemets pensionsskuld vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

Vissa beräkningar som anges i denna balk ska grundas på ett balanstal *eller ett dämpat balanstal*. *Balanstalet* beräknas enligt bestämmelsen i andra stycket och 15–20 §§. *Det dämpade balanstalet beräknas enligt 20 a §.*

– summan av fördelnings-systemets avgiftstillgång och *värdet* av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna och

Balanstalet ska beräknas med fyra decimaler.

15 §

Med avgiftstillgång avses produkten av

- avgiftsinkomsterna till fördelningssystemet och
- medelvärdet av tiden i år räknat från det att en pensionsrätt tjänas in till det att den betalas ut i form av pension (omsättningstiden).

⁴ Ändringen innebär bl.a. att andra och tredje styckena tas bort.

Med ett genomsnittligt värde av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna avses *medelvärdet* av de redovisade marknadsvärdena av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra, tredje respektive fjärde året före det år balansstalet avser.

Med värdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna avses *värdet* av de redovisade marknadsvärdena av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra året före det år balansstalet avser.

17 §

Avgiftsinkomsterna beräknas som produkten av

- genomsnittet av inkomsterna det andra, tredje och fjärde året före det år balansstalet avser och
- inkomsternas beräknade årliga relativa förändring under det andra–femte året före det år balansstalet avser.

Med avgiftsinkomsterna avses inkomsterna det andra året före det år balansstalet avser.

19 §

Omsättningstiden beräknas som medianen av omsättningstiden för det tredje, fjärde och femte året före det år balansstalet avser.

Med omsättningstid avses omsättningstiden för det tredje året före det år balansstalet avser.

20 §⁵

Pensionsskulden beräknas för det andra året före det år balansstalet 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.

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

1. pensionsbehållningar, enligt 62 kap. 5–7 §§, *utan beaktande av förändringen av inkomstindex mellan det andra året närmast före det år balansstalet avser och året därefter,*

⁵ Senaste lydelse 2014:1548.

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.

Om ett balansindex har beräknats enligt 22–24 §§ för året närmast före det år balanstalet avser ska det framräknade beloppet i första stycket 3 multipliceras med det dämpade balanstalet för detta år.

20 a §

Under en sådan period som anges i 22 § ska ett dämpat balanstal användas.

Det dämpade balanstalet för ett år utgörs av summan av talet 1 och det tal som motsvarar en tredjedel av differensen mellan balanstalet som har fastställts för samma år och talet 1. Det dämpade balanstalet ska beräknas med fyra decimaler.

21 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *meddelar* närmare föreskrifter om balanstalet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* närmare föreskrifter om balanstalet *och det dämpade balanstalet.*

23 §

När balansindexet första gången bestäms för en sådan period som anges i 22 § ska balansindexet räknas fram som produkten av

- balanstalet och
- inkomstindexet för samma år.

– det dämpade balanstalet och

24 §

Efter det att balansindexet beräknats första gången enligt 23 § ska, för varje därpå följande år under perioden, det beräknade balansindexet multipliceras med kvoten mellan

- inkomstindexet efter årsskiftet och
- inkomstindexet före årsskiftet.

Produkten ska därefter multipliceras med det balanstal som ska gälla efter årsskiftet.

Produkten ska därefter multipliceras med det *dämpade balanstalet* som ska gälla efter årsskiftet.

Om ett balansindex har fastställts för det år den försäkrade fyller 65 år ska pension för den som är född något av åren 1938–1953 från och med den månad den försäkrade fyller 65 år multipliceras med *det balanstal* som fastställts för det året.

Om det finns en sammanhängande period med fastställda balansindex före det året ska i stället pensionen multipliceras med produkten av de balanstal som har fastställts under den nämnda perioden till och med det aktuella året.

Om ett balansindex har fastställts för det år den försäkrade fyller 65 år ska pension för den som är född något av åren 1938–1953 från och med den månad den försäkrade fyller 65 år multipliceras med *kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex* som har fastställts för det året.

1. Denna lag träder i kraft den (1 november 2015).
2. Den nya bestämmelsen i 41 kap. 21 § tillämpas första gången vid omräkning av livränta för år 2016.
3. De nya bestämmelserna i 58 kap. tillämpas första gången vid beräkning av inkomstindex, balanstal, dämpat balanstal och balansindex för år 2016 med de undantag som anges i punkterna 5 och 6. När beräkningar görs som avser år före 2016 ska det balanstal som fastställts för respektive år användas.
4. Den nya bestämmelsen i 63 kap. 17 § tillämpas första gången för beräkning av årlig tilläggspension för år 2016.
5. Inkomstindex för år 2016 ska beräknas enligt följande. Det inkomstindex som har fastställts för år 2015 ska multipliceras med kvoten mellan
 - beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2015, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år och
 - beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2014, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år.Vid beräkningen av inkomsterna tillämpas inte 59 kap. 4 § andra stycket.
6. Inkomstindex för år 2017 ska beräknas enligt följande. Det inkomstindex som har fastställts för år 2015 ska multipliceras med kvoten mellan
 - beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2016, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år och
 - genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2014, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år.Vid beräkningen för år 2016 tillämpas inte 59 kap. 4 § andra stycket.

Förteckning över remissinstanserna

Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringar, Pensionsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Konjunkturinstitutet, Första AP-fonden, Andra AP-fonden, Tredje AP-fonden, Fjärde AP-fonden, Alecta, AMF, Institutionen för nationalekonomi och statistik Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Kommunalpensionärerna, KPA Pension, Landsorganisationen i Sverige, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, Pensionärernas Riksorganisation, Riksförbundet PensionärsGemenskap, Statens tjänstepensionsverk, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Lärarnas riksförbund, Svenskt Näringsliv, Sveriges Pensionärsförbund, Sveriges Pensionärers Riksförbund, Tjänstemännens Centralorganisation.

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 juni 2015

Närvarande: Statsrådet M Wallström, ordförande, och statsråden Å Romson, M Johansson, S-E Bucht, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, A Ygeman, P Bolund, M Kaplan, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Annika Strandhäll

Regeringen beslutar proposition En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna