

Ålderspensions- systemet vid sidan av statsbudgeten



Förslag till statsbudget för 2005

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

Innehållsförteckning

1	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	7
1.1	Omfattning.....	7
1.2	Ålderspensionssystemet	8
1.3	Inkomstpensionssystemets finansiella ställning	8
1.4	Information och kunskapsnivå.....	9
1.5	Pensionsadministrationen	10
1.6	Utgiftsutvecklingen	11

Tabellförteckning

1.1	Utgifter vid sidan av statsbudgeten	7
1.2	Härledning av utgiftsnivå 2005–2007, Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.....	13

Diagramförteckning

1.1	Genomsnittligt årsbelopp från inkomstrelaterad ålderspension 1991-2003 i 2003 års priser	12
1.2	Antalet ålderspensionärer med inkomstrelaterad ålderspension 1991-2003	12

1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

1.1 Omfattning

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten omfattar AP-fonderna (fördelningssystemet) samt premiepensionssystemet. AP-fonderna har betalningsansvaret för tilläggspension (tidigare ATP) och inkomstpension. Därtill belastas AP-fonderna med administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet. Administrationskostnaderna utgör ersättning till Riksförsäkringsverket (RFV), Skatteverket, försäkringskassorna m.fl. Från och med 2005 bildar RFV och de allmänna försäkringskassorna en samlad statlig myndighet, Försäkringskassan. I administrationskostnadsposten ingår även AP-fondernas egna administrationskostnader.

Premiepensionen utbetalas från premiepensionssystemet. Administrationskostnaderna för premiepensionssystemet finansieras genom en avgift på de försäkrades premiepensionskapital, och redovisas därför inte under ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Tabell 1.1 Utgifter vid sidan av statsbudgeten

Miljoner kronor

	Utfall 2003	Beräknat 2004	Beräknat 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007
AP-fonderna, pensionsutgifter	155 410	163 170	167 855	178 471	189 014
Administrationskostnader	2 359	2 514	2 593	2 671	2 788
Premiepensionssystemet, pensionsutgifter	11	44	104	199	346
Totalt vid sidan av statsbudgeten	157 780	165 728	170 552	181 341	192 148

1.2 Älderspensionssystemet

I det reformerade älderspensionssystemet ger varje krona i inbetald avgift motsvarande pensionsrätt. Därigenom erhålls en stark koppling mellan livsinkomst och pensionsnivå. De pensionsförmåner som har sitt ursprung i en tidigare inkomst kallas inkomstrelaterad pension. De inkomstrelaterade pensionsförmånerna i det allmänna pensionssystemet samlas under älderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Grundskyddet, i form av bland annat garanti-pension och bostadstillägg, finansieras över statsbudgeten under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Det inkomstrelaterade älderspensionssystemet utgörs av inkomstpension och tilläggs-pension som tillsammans är ett fördelningssystem och premiepension som är ett fonderat system. Systemet är en från statsbudgeten fristående försäkringsdel som är självfinansierad genom avgiften om 18,5 procent av pensionsgrundande inkomst (varav 16 procent avser fördelningssystemet och 2,5 procent det fonderade systemet).

För att ett avgiftsbestämt älderspensionssystem skall kunna fungera isolerat från statsbudgeten måste det vara finansiellt stabilt. Bland annat av detta skäl har fördelningssystemet försetts med egenskaper som säkrar hållbarheten över tid. Dessa egenskaper är att erhållen pensionsrätt motsvarar inbetald avgift, indexering av pensioner och pensionsbehållningar sker efter genomsnittsinkomstutvecklingen i samhället, de årliga inkomstpensionerna beräknas vid pensionsuttaget med hänsyn taget till den beräknade återstående medellivslängden genom de s.k. delningstalen, samt regler för automatisk balanse-ring.

Att ett allmänt pensionssystem är finansiellt hållbart är också en viktig rättviseaspekt, eftersom framtida generationer annars skulle åläggas en omåttligt tung börda för att finansiera utgående älderspensioner.

En viktig princip i det nya pensionssystemet är att pensionerna och inkomstpensionsbehållningarna i fördelningssystemet standardsäkras genom en koppling till utvecklingen av inkomstindex. Inkomstindex mäter den genomsnittliga inkomstutvecklingen i samhället. Det är både av rättvise- och trovärdighetsskäl av yttersta vikt att måttet speglar en faktisk genomsnittlig inkomstutveckling. Regeringen har i samband med

prop. 2002/03:61 Vissa socialförsäkringsfrågor gjort bedömningen att formerna för beräkning och fastställelse av detta index bör ses över, bl.a. på grund av att ett förändrat grundavdrag kan påverka indexets uppräknings. Beredning av denna fråga pågår inom Regeringskansliet.

1.3 Inkomstpensionssystemets finansiella ställning

Pensionssystemets resultat sammanställs varje år av Riksförsäkringsverket (RFV) i en balans- och resultaträkning – Pensionssystemets årsredovisning. Årsredovisningen är ett viktigt inslag i skapandet av ett genomskinligt system där utvecklingen av den finansiella ställningen och orsakerna till eventuella förändringar tydligt framgår. Redovisningen skall spegla de demografiska, beteendemässiga och ekonomiska risker som bestämmer systemets finansiella ställning och hur dessa kan komma att påverka pensionernas värde. Därigenom skapas en större kunskap om och förståelse för systemets uppbyggnad samt de förlopp som påverkar systemets skulder och tillgångar.

Fördelningssystemets tillgångar utgörs till cirka 90 procent av den s.k. avgiftstillgången, dvs. värdet av systemets anspråk på 16 procent av alla framtida pensionsgrundande inkomster och pensionsgrundande transfereringar m.m. Resterande tillgångar, cirka 10 procent, är det kapital som förvaltas av Första – Fjärde samt Sjätte AP-fonden. Skulderna i form av inkomstpension och tilläggs-pension utgörs dels av skulden till dem som inte börjat lyfta sin älderspension än, dels av den utfästelse som finns till dem som uppbär sin älderspension.

Av årsredovisningen för 2003 framgår att tillgångarna var 6 042 miljarder kronor. Av dessa var 577 miljarder kronor fonderade och placerade i Första – Fjärde samt Sjätte AP-fonden medan resterande 5 465 miljarder var den samlade avgiftstillgången för fördelningssystemet. Pensionsskulden var samtidigt 5 984 miljarder kronor, vilket sammantaget ger ett överskott på 58 miljarder kronor. En avgörande orsak till överskottet var återhämtningen på aktiemarknaden, som ledde till att buffertfonden jämfört med 2002 ökade med 89 miljarder kronor, dvs. från 488 till 577 miljarder kronor.

Styrkan i inkomstpensionssystemet mäts i balanstalet, som är förhållandet mellan systemets tillgångar och skulder. Är balanstalet större än 1 så är tillgångarna större än skulderna och systemet är då i balans och klarar långsiktigt sina åtaganden. Är balanstalet mindre än 1 så är systemet istället i obalans. Den automatiska balanseringen aktiveras då och pensioner och pensionsrätter justeras ner i motsvarande grad så länge som obalansen kvarstår. När systemet åter är i balans justeras nivåerna tillbaka till den ursprungliga nivån. För 2003 var tillgångarna enligt Pensionssystemets årsredovisning något större än skulderna varför systemet är i balans. Balanstalet för 2005, som alltså visar förhållandet mellan tillgångar och skulder den 31 december 2003, blir utifrån dessa beräkningar 1,0097. Det är i stort sett likvärdigt med styrkan för 2002 som var 1,0090.

I och med pensionsreformen ändrades betalningsansvaret för pensionerna mellan staten och AP-fonderna. Sammantaget innebar reformen en ökad ekonomisk belastning för staten. Enligt pensionsöverenskommelsen motsvarar det ändrade betalningsansvaret en engångsöverföring på 300 – 350 miljarder kronor i 1999 års penningvärde. Medel motsvarande 258 miljarder kronor har tidigare förts över, vilket var det belopp som ansågs rimligt utan att riskera en aktivering av balanseringen. Dock ingick i överenskommelsen mellan de fem partierna att det skulle göras en slutlig avstämning av överföringsbeloppet 2004 och att eventuellt ytterligare medel skulle föras över den 1 januari 2005. Vid överläggningar mellan de fem partierna i juni 2004 fastställdes att pensionsöverenskommelsen ligger fast men att överföringen inte skulle ske vid den tidigare angivna tidpunkten 1 januari 2005.

Med balanseringen finns regler för att minska pensioner och pensionsrätter vid underskott. Däremot finns inga regler för att fördela utdelningsbara överskott, dvs. när det finns sådana överskott som med rimliga antaganden inte kommer att behövas för att klara framtida åtaganden. Hur sådana överskott skall definieras och fördelas utreds f.n. av Utredningen om överskott i ålderspensionssystemet, UTÖ (dir. 2002:5, 2002:168, 2004:43). Utredningen har fått förlängd utredningstid och skall redovisa sitt uppdrag den 1 november 2004.

1.4 Information och kunskapsnivå

Pensionssystemet ger stora möjligheter för den enskilde att själv påverka sin pension genom ökat arbete eller längre arbetsliv på hel- eller deltid och stimulerar därigenom till arbete. Samtidigt är det finansiellt stabilt och innehåller därför inslag med starka kopplingar till omvärldsförändringar som demografi, tillväxt och livslängd.

För att kunna ta till vara handlingsutrymmet rationellt, till nytta för både individen och samhället, är det nödvändigt med grundläggande kunskaper om systemet. Regeringen har därför under flera år haft som verksamhetsmål att fler skall ha sådan kunskap om det reformerade ålderspensionssystemet att de kan bedöma sin framtida allmänna pension.

Det reformerade systemet har avsevärt starkare koppling mellan avgift och pension än ATP-systemet. Det innebär ökade drivkrafter för ökat arbete och ökad förvärvsfrekvens och i viss mån motverkande krafter mot svart arbete. Det förutsätter att grundläggande kunskaper om principerna för systemet är väl spridda. Inte minst är detta betydelsefullt för äldre och motivationen för dem att arbeta ett eller flera år ytterligare på hel- eller deltid, något som har stor betydelse för att öka sysselsättningsgraden. Det är därför viktigt för främst gruppen äldre att känna till effekten av extra arbete i allmänhet och möjligheten och effekten av att i stället för att under en kortare tid arbeta heltid, arbeta deltid under en något längre period. Mot denna bakgrund har en del av verksamhetsmålet om information formulerats så att fler skall känna till möjligheten till flexibel pensionsålder och hur detta påverkar pensionens storlek.

Information som bidrar till måluppfyllelsen ges framför allt genom det årliga utskicket av det orange kuvertet.

RFV mäter årligen kunskaperna. De mätningar som hittills gjorts visar att kunskapen ökade fram t.o.m. 2001 medan den sjönk något från 2001 till 2002. Resultatet från mätningen för 2003 är det bästa sedan mätningarna började göras. Kunskapen om vad som påverkar pensions storlek har förbättrats på samtliga punkter jämfört med föregående undersökning. En ökande andel vet att åldern, livsinkomsten och ekonomins utveckling påverkar pensionens storlek.

Att kunskapen nu återigen ökar är tillfredsställande men för att ta till vara de arbetsstimulerande inslag som finns krävs ytterligare och långsiktiga satsningar på information. I detta ligger också mer fördjupad information riktad till utvalda grupper i syfte att öka förståelsen och sambanden mellan arbete, pension och samhällsekonomi. Riksförsäkringsverket arbetar i samarbete med Socialdepartementet med sådana insatser. Detta arbete måste fortsätta.

Att öka förvärvsfrekvensen bland äldre och senarelägga pensionsinträdet är en huvudfråga för att långsiktigt klara välfärden. Den genomsnittliga åldern för pensionsinträdet eller utträdet ur arbetskraften är dock alltför låg. Det finns dock inga helt etablerade metoder för att mäta pensionsinträdet och skilda mätsätt med skilda nackdelar förekommer. Regeringen har därför givit RFV i uppdrag att ta fram sådana metoder samt att redovisa beräkningar av hur den genomsnittliga åldern för pensionsinträde har utvecklats över tiden. RFV redovisar i en skrivelse (S2004/5393/SF) vissa metodproblem samt resultat för två alternativa mått – genomsnittlig ålder för utträde ur arbetskraften resp. genomsnittlig pensionsålder. Måtten mäter inte exakt samma sak och mätvariablernas utveckling över tiden skiljer sig också åt. Metoderna behöver utvecklas vidare och RFV arbetar också med detta.

Utifrån målsättningen att höja åldern för pensionsinträdet är det naturligtvis av stor betydelse att det finns goda och etablerade metoder som ligger fast över tiden och det är därför av vikt att arbetet med att utveckla mätmetoder fortsätter.

En åtgärd som på sikt kan bidra till en ökad medvetenhet är den pensionsportal för pensionsprognoser som RFV utvecklar tillsammans med andra pensionsutbetalare. Portalen beräknas vara i drift under hösten 2004. Under denna portal skall en samlad prognos för i första hand allmän pension och tjänstepension kunna lämnas. På sikt bör även privata pensioner kunna redovisas. Med portalen finns goda möjligheter att långsiktigt öka medvetenheten om sambanden mellan arbete, avgiftsinbetalning och pensionens storlek. Förutom att det betydligt ökar kunskapen om ens framtida pension underlättar detta också rationella val vad gäller pensioneringstidpunkt. En lättillgänglig portal med god kvalitet är därför av stor betydelse.

1.5 Pensionsadministrationen

Det reformerade ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten är ett slutet och autonomt system som skall bära sina egna kostnader. Administrationskostnaderna skall finansieras dels med medel från AP-fonderna och dels med medel från fondkapitalet i premiepensionssystemet. Pensionernas storlek påverkas alltså direkt av administrationskostnadernas storlek – högre kostnader ger, allt annat lika, på sikt lägre pensioner. Administrationens kostnader belastar inte statsbudgeten men ur pensionärernas och pensionsspararnas synvinkel är det angeläget att administrationen är kostnadseffektiv.

Premiepensionen administreras av Premiepensionsmyndigheten (PPM) medan övriga delar av pensionssystemet administreras av RFV och de allmänna försäkringskassorna. Därutöver finns administrationskostnader för förvaltningen av AP-fonden hos Första – Fjärde och Sjätte AP-fonden. Även Skatteverket och vissa andra myndigheter har administrationskostnader för arbetet med att ta fram underlag för hanteringen av pensionerna.

Kostnaderna för hanteringen av inkomstpensionen finansieras med medel från AP-fonderna medan kostnaderna för premiepensionssystemet tas ut som en fast avgift från fondkapitalet. Den fasta avgiften är för närvarande fastställd till 0,3 procent och är alltså inte relaterad till verkliga kostnader.

Kostnaderna för administrationen har under senare år stigit kraftigt – till stor del beroende på pensionsreformen. De administrationskostnader som belastade AP-fonden utgjorde 1999 1 183 miljoner kronor. Motsvarande belopp för 2003 var enligt Pensionssystemets årsredovisning 2 359 miljoner kronor. För 2002 var beloppet 2 081 miljoner kronor, vilket innebär att kostnader som belastar AP-fonden mellan åren 2002 och 2003 ökat med 13,3 procent. Till detta kommer administrationskostnaderna för premiepensionssystemet, som 2003 uppgick till 351 miljoner kronor. Administrationskostnaderna för hela pensionssystemet har således ökat från knappt 1,2 miljarder kronor 1999 till ca 2,7 miljarder kronor 2003. Orsaker till ökningen är bl.a. stora ADB-investeringar. I denna del kan kostnaderna förväntas minska när kostnaderna är avskrivna.

Det är naturligt att så stora förändringar leder till tydligt högre kostnader. Kostnadsökningen är dock så betydande att det finns skäl att grundligt granska vilka faktorer som ligger bakom ökningen och att analysera om nuvarande regelverk och administration är ändamålsenlig och effektiv. Regeringen har därför inlett ett långsiktigt arbete med en sådan översyn.

Inledningsvis gav regeringen under våren 2003 Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att granska administrationskostnaderna. Rapporten Vad kostar pensionerna? lämnades den 30 juni 2003. Enligt RRV:s rapport är det inte uppenbart att kostnaderna för administrationen är för höga eller orimliga men samtidigt konstaterar verket att det sannolikt går att minska kostnaderna. RRV pekar på ett antal brister och föreslår vissa åtgärder. Till stor del fordrar RRV:s förslag ytterligare utredning och ställningstaganden. Rapporten har därefter remitterats.

För att utvärdera premiepensionssystemet gav regeringen i juni 2004 en utredare i uppdrag att se över om informationen till pensionsspararna är tillräckligt bra, om kostnaderna är rimliga, om antalet fonder är rimligt och om valsituationen kan underlättas för pensionsspararna. Därutöver har Riksrevisionen på eget initiativ granskat premiepensionssystemet (Premiepensionens första år, RIR 2004:16). Riksrevisionen pekar bl.a. på att det stora fondutbudet skapar problem för spararna och gör det svårt att välja fonder. Många fonder har också enligt Riksrevisionen avkastat mindre bra jämfört med index.

I anslutning till översynen av socialförsäkringsadministrationen har det även funnits ett uppdrag att utreda den nuvarande pensionsadministrationen. Huvudsyftet har varit att se om det är ändamålsenligt med förändringar av administrationsansvaret mellan RFV och PPM. Utredaren föreslog i betänkandet att den nuvarande organisationen skall kvarstå men att man skall se över myndigheternas uppgifter i syfte att förbättra samverkan och renodla myndigheternas roller. RFV och PPM har därefter också fått i uppdrag att analysera samarbetsformer och att utveckla rutinerna myndigheterna emellan. Myndigheterna har gemensamt lämnat en rapport om förbättrade administrativa rutiner (S2004/5763/SF) där man redovisar ett antal förbättringsområden avseende gemensamma rutiner. Myndigheterna arbetar också med en analys av förutsättningarna för en gemensam

kundservice i syfte att effektivisera och förenkla kontakterna med allmänheten.

Mot bakgrund av de ökade administrationskostnaderna samt vikten av att värna om en sammanhållen hantering av den allmänna pensionen är det angeläget att samarbetet mellan PPM och RFV fortsätter att vidareutvecklas och fördjupas bl.a. med utgångspunkt från de gemensamma regeringsuppdrag som myndigheterna har haft under 2004.

Regeringen lämnar årligen en skrivelse till riksdagen med en redovisning av AP-fondernas verksamhet. Av skrivelsen avseende verksamheten under 2003 (skr. 2003/04:130) framgår att förvaltningskostnaderna sedan 2002 har stigit samtidigt som förvaltningsaktiviteten alltså är förhållandevis låg. AP-fondernas förvaltningskostnader har jämfört med 2002 ökat från 0,13–0,14 procent till 0,15–0,18 procent av förvaltad kapital. Regeringen angav i skrivelsen som sin bedömning att kostnaderna för fondernas förvaltning inte synes stå i proportion till graden av förvaltningsaktivitet. Det finns därför skäl att granska även dessa kostnader.

Inriktningen i arbetet med översynen av administrationskostnaderna är att se över alla komponenter i administrationen ur pensionärernas och pensionsspararnas perspektiv och att uppnå en kostnadseffektiv administration. Detta arbete har således påbörjats och kommer att fortsätta inom Regeringskansliet och hos berörda myndigheter.

1.6 Utgiftsutvecklingen

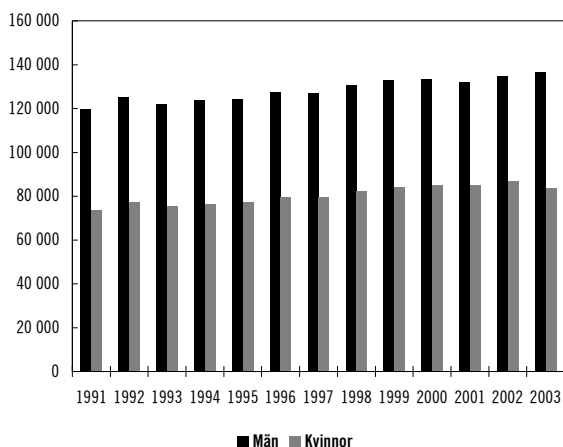
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten utgör en betydande del av de offentliga utgifter som samlas under utgiftstaket. De faktorer som styr utgiftsutvecklingen är antalet personer som uppbär inkomstrelaterad ålderspension samt den genomsnittliga nivån på denna. I detta sammanhang är därför rent demografiska förutsättningar, dvs. antalet nyblivna pensionärer samt avlidna, en faktor som påverkar den totala utgiftsnivån över tid.

En annan central variabel för utgiftsutvecklingen är förändringen av inkomstindex. Inkomstindex mäter den genomsnittliga reala inkomstutvecklingen i samhället för de tre föregående åren samt prisförändringen det närmast föregående året. Inkomstindexets förändring

påverkar utgifterna genom den årliga följsamhetsindexering som sker av tilläggs- och inkomstpensioner. Genom denna följsamhetsindexering omräknas pensionerna med inkomstindex procentuella förändring minskat med den s.k. normen om 1,6 procent. Därigenom skapas ett starkt samband mellan standardutvecklingen för de förvärvsaktiva och pensionärerna. Följsamhetsindexering har skett sedan 2002 och den har hittills givit en reall höjd pension med 2,4 procent, dvs. den inkomstgrundade pensionen är i dag 2,4 procent högre än om prisindexering hade skett. Det innebär att pensionsutbetalningarna från AP-fonderna är närmare 4 miljarder större än vad som hade varit fallet med uppräknigen i ATP-systemet. Det är en följd av tillväxten och att systemet därigenom klarar av att finansiera högre pensionsnivåer. Följsamhetsindexeringen innebär emellertid också att om standardutvecklingen mätt i genomsnittlig reallöneförändring i framtiden är lägre än 1,6 procent så kommer pensionerna att minska reallt.

Utgiftsutvecklingen för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten kännetecknas av en underliggande trend av höjda utgifter med tiden. Orsaken till detta är de nyblivna pensionärernas genomsnittligt högre pension.

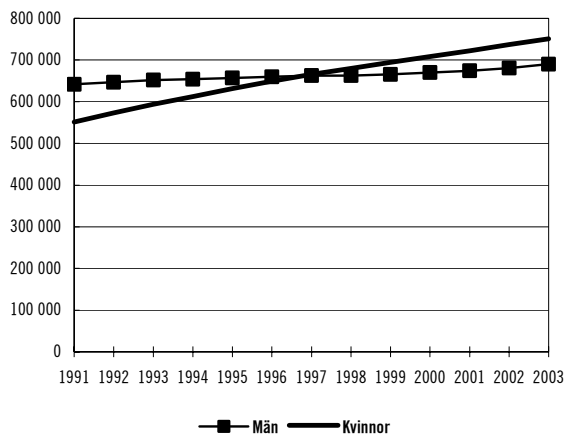
Diagram 1.1 Genomsnittligt årsbelopp från inkomstrelaterad ålderspension 1991-2003 i 2003 års priser



Källa: RFV

Likasa har det totala antalet pensionärer med inkomstrelaterad pension ökat. Denna ökning beror främst på att fler kvinnor uppbar en inkomstrelaterad pension.

Diagram 1.2 Antalet ålderspensionärer med inkomstrelaterad ålderspension 1991-2003



Källa: RFV

Den tidigare ATP-förmånen kallas från och med 2003 tilläggspension. I tilläggspensionen ingår, förutom den tidigare ATP:n, ett s.k. folkpensionstillägg. Detta folkpensionstillägg grundar sig på den ATP-baserade folkpensionen, vilket innebär att 30 intjänandeår krävs för att få ett oreducerat folkpensionstillägg. Utfyllnaden till den inkomstrelaterade pensionen, övergångsvis garantipension (till dem födda 1937 och tidigare) och garantipension (till dem födda 1938 och senare) betalas över statsbudgeten under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom. Sammantaget innebär förändringen att kostnader förs över från AP-fonderna till utgiftsområdet.

AP-fondernas utgifter består av tilläggspension och inkomstpension. Utbetalningarna från premiepensionssystemet kommer under de närmaste åren att utgöra en mycket liten del av de totala pensionsutgifterna vid sidan av statsbudgeten eftersom systemet är i en uppbyggnadsfas.

**Tabell 1.2 Härledning av utgiftsnivå 2005–2007,
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten***Tusental kronor*

	2005	2006	2007
Beräknat i 2004 års SB	165 619 000	165 619 000	165 619 000
Förändring till följd av:			
Beslut	0	0	0
Övriga makroekonomiska förutsättningar	1 853 000	9 226 000	15 651 000
Volym	2 452 000	5 801 000	10 065 000
Överföring till/från andra utgiftsområden	0	0	0
Övrigt	628 000	695 000	813 000
Beräknat	170 552 000	181 341 000	192 148 000

De totala utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten beräknas 2005 till 170 552 000 000 kronor. Utgifterna för 2006 och 2007 beräknas till 181 341 000 000 kronor respektive 192 148 000 000 kronor.