

Pensionssystemet, blev det som tänkt?

Vad behöver göras?



Rapport

från Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF), Sveriges Pensionärsförbund (SPF) och Sveriges Pensionärs Riksförbund (SPRF)

Mars 2011

Pensionärernas Riksorganisation - PRO
Box 3274
103 65 Stockholm
Tel. 08 701 67 00
www.pro.se

Riksförbundet PensionärsGemenskap – RPG
Starrbäcksgatan 11
172 99 Sundbyberg
Tel. 08-453 69 90
www.rpg.org.se

Svenska KommunalPensionärernas Förbund – SKPF
Box 30088
104 25 Stockholm
Tel. 010-442 74 60
www.skpf.se

Sveriges Pensionärsförbund – SPF
Box 225 74
104 22 Stockholm
Tel. 08-692 32 50
www.spfpension.se

Sveriges Pensionärers Riksförbund – SPRF
Hantverkargatan 25 A, 8 tr
112 21 Stockholm
Tel. 08-702 28 80
www.sprf.se

Förord

Under den senaste tiden har det allmänna pensionssystemet och pensionärernas ekonomiska situation kommit i fokus på flera olika sätt. Det har framför allt gällt nedräkningen av ålderspensionerna och beskattningen av pensionärerna. Indexeringen av pensionerna och det faktum att bromsen slagit till har lett till att pensionärernas bruttoinkomster minskat. Samtidigt har lönerna för de förvärvsarbetande ökat. Åren 2010-2011 sänks inkomstpensionerna med drygt 7 procent samtidigt som lönerna höjs med i genomsnitt ca 5 procent. Men inkomstklyftorna mellan pensionärerna och de förvärvsarbetande har ökat sedan ett par decennier tillbaka. Utvecklingen motiverar en utvärdering och översyn av det nya pensionssystemet. Blev det som det var tänkt? Har de riktlinjer som fastställdes av riksdagen för drygt 15 år sedan fått avsett genomslag vid regleringen av våra pensioner?

Regeringen tillsatte i april 2008 en pensionsgrupp (S 2007:F) med representanter för de fem politiska partier som står bakom pensionsöverenskommelsen. Pensionsgruppens uppgift är att "värna pensionsöverenskommelsen och dess grundläggande principer". I det ligger att gruppen ska samråda om frågor som rör reformen och vid behov bereda och ta initiativ till justeringar i regelsystemet. En självklar uppgift borde då vara att följa upp resultatet av reformen och dess effekter. En sådan uppföljning har emellertid inte gjorts och är enligt vad som är känt heller inte planerad. Pensionärsorganisationerna har ansett att det är hög tid att en sådan uppföljning påbörjas.

En särskild arbetsgrupp med representanter för de fem rikstäckande pensionärsorganisationerna har gjort denna översyn av vissa delar i pensionssystemet. Granskningen omfattar enbart det reformerade pensionssystemets allmänna ålderspensioner, dvs. de som är reglerade och finansierade genom lag. Pensionärernas skatteförhållanden ingår inte i utredningsuppdraget. Granskningen måste med hänsyn till pensionssystemets omfattning och komplexitet bli översiktlig. Beroende på att vissa delar av systemet är gemensamma för både pensionsomräkningen, pensionsnivåerna och pensionernas finansiering har upprepningar i texten inte kunnat undvikas.

I den nämnda arbetsgruppen har ingått Bengt Sibbmark från Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Bo Björkstén, Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), Fredrik Jahn, Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF), Margareta Gärdestad, Sveriges Pensionärsförbund (SPF) och Karl-Olov Hedler, Sveriges Pensionärs Riksförbund (SPRF). Karl-Olov Hedler har fungerat som huvudsekreterare i gruppen.

Stockholm mars 2011

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	7
Pensionsomräkningen	9
Pensionsnivåerna	10
Pensionssystemets avgiftsfinansiering	11
AP-fonden och dess administrationskostnader	11
Premiepensionssystemet	12
1 Inledning	13
2 Basfakta om pensionärerna och deras ekonomi	15
3 Brister i det nya pensionssystemet, sammanfattning	18
3.1 Den årliga omräkningen av den allmänna pensionen	18
3.2 Pensionsnivåerna	18
3.3 Pensionssystemets avgiftsfinansiering	19
3.4 AP-fonden och dess administrationskostnader	20
3.5 Premiepensionssystemet	20
4 Pensionsomräkningen	22
4.1 Pensionsomräkningen i pensionssystemets fördelningsdel	22
4.2 Effekter av olika omräkningsindex	24
4.3 Beräkningen av inkomstindexen och inkomstbasbeloppet	26
4.4 Följsamhetsindexeringen och normen	27
4.5 Den automatiska balanseringen (bromsen)	28
4.6 Omräkningsjämförelser med andra länder	30
4.7 Äldre ATP-pensionärer i det nya pensionssystemet	31
4.8 Prisbasbeloppet som omräkningsfaktor	32
4.9 Pensionsomräkningen, överväganden och förslag	34
4.9.1 Överväganden	34
4.9.2 Förslag om pensionsomräkningen	36
5 Pensionsnivåerna	38
5.1 Principbeslutet och förändringar	38
5.2 Jämförelser av genomsnittliga kompensationsgrader/pensionsnivåer	39
5.3 Analys av pensionsnivåerna	41
5.4 Förslag om pensionsnivåerna	43
6 Pensionssystemets avgiftsfinansiering	45
6.1 Principbeslutet och förändringarna	45
6.2 Avgiftsinkomster och utgifter	46
6.3 Analys av avgiftsfinansieringen	48
6.4 Förslag om avgiftsfinansieringen	48
7 AP-fonden och dess administrationskostnader	50
7.1 AP-fonden	50
7.1.1 Utveckling och analys	50
7.1.2 Förslag om AP-fonden	54
7.2 AP-fondens administrationskostnader	55
7.2.1 Utveckling och analys	55
7.2.2 Förslag om AP-fondens administrationskostnader	57

8	Premiepensionssystemet	58
8.1	Bakgrund och analys	58
8.2	Förslag om premiepensionssystemet	62
9	Pensionssystemet - detta behöver göras, förslag.....	63

Figur- och tabellförteckning

Figurer

<i>Figur 1</i>	Förvärvsinkomster/pensioner år 2008 före skatt efter åldersgrupper.....	16
<i>Figur 2</i>	Löneinkomster, tilläggs-/inkomstpensioner samt folk- och garantipensioner åren 2001-2011	23
<i>Figur 3</i>	Årlig pensionsomräkning med prisbasbelopp och följsamhets-/balansindex för åren 2002-2011 och prognostal för åren 2012-2015	24
<i>Figur 4</i>	Förändringar i inkomst-/balansindex för åren 2002-2011 och prognostal för åren 2012-2015.....	25
<i>Figur 5</i>	Pension totalt i procent av genomsnittslönen efter skatt i Norge, Finland och Sverige åren 2007 och 2017, person född år 1942	31
<i>Figur 6</i>	Konsumtprisindex, KPI, och KPIF, årliga förändringar 2002-2010	34
<i>Figur 7</i>	Maximal grundtrygghet som andel av genomsnittslönen i Danmark, Norge, Sverige och Finland åren 2007, efter skatt.....	40
<i>Figur 8</i>	Disponibel inkomst per månad för ogift pensionär år 2011.....	43
<i>Figur 9</i>	Avgiftsinkomster och utgifter för tilläggs- och inkomstpensioner åren 2006-2009 och prognostal för åren 2010-2015.....	47
<i>Figur 10</i>	AP-fondens marknadsvärde den 31 december och utgifter åren 1990-2010 samt överföringar åren 1999-2001	52

Tabeller

<i>Tabell 1</i>	Pensionssystemets tillgångar, skulder och balanstal åren 2002-2009	30
<i>Tabell 2</i>	Inkomster och utgifter för de allmänna pensionerna år 2009.....	46
<i>Tabell 3</i>	Avgiftsinkomster och utgifter för pensionssystemets fördelningsdel åren 2006-2015	47
<i>Tabell 4</i>	AP-fondens och Sjätte AP-fondens tillgångar per den 31 december åren 1998-2009	51
<i>Tabell 5</i>	Fördelningen av AP-fondens värdeförändring åren 2008 och 2009.....	53
<i>Tabell 6</i>	AP-fondens redovisade avkastning efter kostnader jämfört med inkomstindex och utgående fondkapital	54
<i>Tabell 7</i>	Kostnaderna för förvaltningen av 1-4 och 6 AP-fonden åren 2001-2009	56
<i>Tabell 8</i>	Fondplaceringar och avkastningar inom premiepensionssystemet åren 2001-2009	60

Bilagor

- 1 Indexserier för pensionsomräkning
- 2 Olika indexserier för pensionsomräkning åren 2002-2015
- 3 Beräkningsunderlag för inkomstindexen
- 4 Olika faktorer inverkan på pensionsomräkningarna för åren 2010 och 2011
- 5 Prisbasbelopp och uppräkningsbehov för ATP/tilläggs pensioner åren 1991-2011 för pensionärer i pension före år 1991
- 6 AP-fondens historia och placeringsregler

Sammanfattning

Riksdagen beslutade om riktlinjer för ett reformerat pensionssystem år 1994. Lagen om inkomstgrundad ålderspension beslutades år 1998. De första pensionerna enligt det reformerade systemet började utbetalas den 1 januari 2001. Det nya regelsystemet har således varit i funktion i tio år.

Under hela tiden efter det att principöverenskommelsen träffats mellan de fem riksdagspartier som står bakom reformen har först den s.k. genomförandegruppen och numera en särskild arbetsgrupp, Pensionsgruppen, haft till uppgift att genomföra och vårda reformen. Någon uppföljning och utvärdering av reformen har dock inte skett.

Mot denna bakgrund har de fem rikstäckande pensionärsorganisationerna, PRO, RPG, SKPF, SPF och SPRF i en gemensam arbetsgrupp gjort en översiktlig uppföljning och utvärdering av pensionsreformen. Blev det som det var tänkt? Vad behöver göras? Arbetsgruppens förslag presenteras i denna rapport.

Avsikten med det reformerade pensionssystemet var att skapa ett ekonomiskt stabilt system som samtidigt ger ekonomisk trygghet för pensionärerna. Det skulle finnas ett tydligt samband mellan arbetsinkomster och pension. Varje intjänad krona skulle ha betydelse för den framtida pensionen. Den ekonomiska stabiliteten skulle garanteras genom ett autonomt ekonomiskt system frikopplat från statsbudgeten samt med bromsmekanismer i form av följsamhetsindexering och automatisk balansering. Några politiska ingripanden skulle inte behövas.

Pensionsavgiften skulle vara oförändrad år från år mot att utbetalade pensioner varierade med följsamhet mot inkomstutvecklingen, dock med reduktion via ett normtal, från början fastställt till 1,5 procent, senare 1,6 procent. De årliga utgifterna för pensionerna skulle i princip finansieras med samtidigt inflytande pensionsavgifter. AP-fonden skulle fungera som buffertfond. Ökande medellivslängd skulle påverka pensionerna negativt genom tillämpning av ett s.k. delningstal. Av den totala pensionsavgiften, 18,5 procent, skulle en del gå till ett premiepensionssparande efter personligt val. Grundtryggheten skulle säkras med en garantipension som omräknades i takt med prisbasbeloppets förändringar.

Granskningen har omfattad fem huvudområden, nämligen den årliga pensionsomräkningen, pensionsnivåerna, pensionssystemets avgiftsfinansiering, AP-fonden och dess administrationskostnader samt premiepensionssystemet. Utgångspunkt har varit principbeslutet från år 1994 med uppföljning av beslut och åtgärder sedan dess.

Det nya allmänna pensionssystemet präglas av en målkonflikt. Det ska vara "raka rör" mellan erlagda pensionsavgifter och utgående pensioner. Samtidigt ska systemet vara finansiellt stabilt. Det första kravet förutsätter i princip ett fondsystem och ett pensionskapital, att pensionärerna får ut individuellt utfästa pensioner oberoende av om de är många eller få. Pensionen betraktas som ersättning för avstått löneutrymme, dvs. uppskjuten lön i motsats till bidrag. Kravet på finansiell stabilitet innebär inskränkningar i rätten till "raka rör". Vid ökande andel pensionärer blir det

lägre pension per pensionär i den mån avgiftsunderskott inte täcks med höjda pensionsavgifter eller medel från AP-fonden/buffertfonden. Restriktionerna för pensionsuppräknung regleras med följsamhetsindexeringen och den automatiska balanseringen.

Det är främst den automatiska balanseringen som genom aktivering av bromsen för åren 2010 och 2011 medfört minskningen av tilläggs-/inkomstpensionerna för dessa år. Till pensionsnedräkningen för år 2010 har också bidragit den s.k. följsamhetsindexeringen med avdrag från förändringen av inkomstindex med normtalet 1,6 procent per år.

Det är effekterna av omräkningen av de nämnda inkomstrelaterade pensionerna som stått i centrum för intresset de senaste åren. Det har ansetts nödvändigt med politiska beslut om justeringar i systemet och skattelättnader för att korrigeras för utfallet av pensionssystemet, främst för låginkomstpensionärerna. Därigenom har icke förutsedda avsteg gjorts från systemet med avgiftsbaserad pension, "raka rör". Nivåerna för disponibel inkomst för låginkomstpensionärer och övriga pensionärer har närmast sig varandra. Det relativa värdet av intjänad pensionsrätt har därmed minskat.

Den vid följsamhetsindexeringen av tilläggs- och inkomstpensionerna tillämpade avdragsnormen 1,6 procent innebär avsteg från de ursprungliga riktlinjerna att utgående pensioner ska höjas i takt med inkomstutvecklingen i stället för prisnivåns förändringar. Vid normal realinkomstökning och inflation innebär den höga avdragsnormen att pensionärerna i genomsnitt i bästa fall får värdesäkring men ingen del av realinkomstökningen i samhället. Inkomstklyftorna ökar successivt. Den tillämpade omräkningsmetoden innebär sämre pensionsutveckling i Sverige än i jämförbara länder.

AP-fonden med stort aktieinnehav ingår som tillgångspost vid den automatiska balanseringens balanstalsberäkning. Detta medför att värdeutvecklingen för aktier och andra värdepapper fått stor betydelse för omräkningen av utgående pensioner på ett sätt som knappast var förutsett. AP-fonden har blivit ett sänke i stället för den resurs den var avsedd att vara. Det är orimligt att ett års orealiserade börsförluster för AP-fonden ska medföra att pensioner ska räknas ned för flera år framöver.

Pensionsnivåerna i det nya, reformerade systemet blir förhållandevis låga. Det beror på att antalet år med arbetsinkomst, 40 år, som erfordras för samma pensionsnivå som tidigare, är flera än vad många kan uppnå. Avgiftsnivån är dessutom så låg att avgiftsinkomsterna till systemet inte ens täcker de närmaste årens måttliga ekonomiska påfrestningar. Underfinansieringen beror på att avgifterna 18,5 procent till pensionssystemet ska täcka både utbetalningar till dagens pensionärer och avgifter för framtida pensioner i premiereservsystemet. Pensionsnivåerna i det svenska allmänna pensionssystemet är låga i jämförelse med dem i andra länder med likartad inkomststruktur.

AP-fonden (fonderna nr 1-4) har successivt ändrat sin placeringspolicy mot allt större aktieinnehav och därmed större risktagande. Detta har inte gett den förväntade högre avkastningen utan i stället medfört större otrygghet för pensionärerna och

förhållandevis stora administrationskostnader. Sjätte AP-fonden har inte längre någon funktion för pensionssystemet.

Efter principbeslutet år 1994 gjordes en del uttalanden om vissa förutsättningar för fattade beslut. Beträffande den automatiska balanseringen yttrade Socialförsäkringsutskottet (1997/98:SfU13): "att bromsningen huvudsakligen torde behöva tillämpas i vad som historiskt får betraktas som ovanliga situationer, t.ex. efter längre perioder med nettoutvandring eller låg nativitet". Avvikelsen borde kunna elimineras inom ett visst antal år, 3-7 år. Beträffande överföringen av AP-fondsmedel till statsbudgeten gjorde Finansutskottet (1999/2000:FiU19) följande uttalande: "Överföringen skulle dock inte vara så stor att det fanns risk för att pensionerna senare på grund av kapitalöverföringen skulle behöva sänkas via den automatiska balanseringen".

Premiepensionssystemet baseras på årliga avgiftstillskott om 2.5 procent av pensionsgrundande inkomster. Det är ett tvångssparande där blivande pensionärer som väljer fonder i systemet ensamma får bära risken. För dem som inte väljer slussas avgiftsmedlen numera till en fond AP7Såfa i Sjunde AP-fonden. I den fonden anpassas risknivån automatiskt med successivt lägre andel aktier vid spararens stigande ålder. Förhållandevis få, bara ungefär hälften av fondspararna, väljer fonder. Kostnaderna för fondsparandet är förhållandevis höga och de negativa konsekvenserna vid felval kan drabba framtidens pensionärer hårt.

Pensionsomräkningen

Systemet för omräkning av pensionsrätter och pensioner i det reformerade pensionssystemet måste ses över med syfte att eliminera icke förutsedda negativa effekter. Pensionsomräkningarna i det svenska pensionssystemet bör inte ge väsentligt sämre utfall än i jämförbara utländska allmänna pensionssystem.

Den automatiska balanseringen för omräkningen av pensionerna bör slopas. Någon form av följsamhetsindexering kan ersätta dess funktion. Om någon form av automatisk balansering behålls bör den modifieras genom att AP-fonden flyttas ut från tillgångssidan.

Effekterna av omräkningen av de inkomstrelaterade pensionerna genom följsamhetsindexeringen med avdrag för normen 1,6 procent per år bör minskas, i första hand genom halvering av normen eller att den slopas. En sådan förändring är i sig kostnadsmässigt neutral eftersom den endast innebär en tidsmässig omfördelning av pensionsutbetalningarna. Vid oförändrad nivå för ingångspensionerna medför den dock en merkostnad som måste finansieras, t.ex. genom en avgiftshöjning.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om återställande av pensionernas realvärde för äldre pensionärer som gått i pension i ATP-systemet.

Garantipensionerna bör omräknas med inkomstbasbeloppet i stället för prisbasbeloppet, alternativt följsamhetsindexeras om följsamhetsindexeringen används för omräkning av inkomstpensionerna, för att på ett bättre sätt ge kompensation för prisförändringarna.

Pensionsmyndigheten bör få samma uppdrag att övervaka pensionssystemets finansiella stabilitet som enligt tidigare förslag skulle åligga Riksförsäkringsverket.

Pensionsnivåerna

Mot bakgrund av att det uttalade syftet med pensionsreformen var att pensionsnivåerna i princip skulle vara oförändrade i förhållande till ATP-systemet bör pensionsnivåerna i det reformerade systemet ses över. För höjning talar jämförelser med pensionsnivåerna i andra jämförbara länder. En sådan höjning kan finansieras t.ex. genom höjning den totala pensionsavgiften, omfördelning av pensionsavgifterna från premiepensionsavgiften eller ianspråktagande av avgiftsmedel inbetalade över det s.k. intjänandetaket eller en kombination av dessa åtgärder.

För att öka arbetslivets längd genom att få unga tidigare i arbete än idag kan en stimulans vara att ge bonus vid beräkning av pensionsrätt förvärvat i unga år, t.ex. att pensionsrätt som förvärvas vid 24 års ålder räknas upp med 2 procent, vid 25 års ålder med 1,5 procent osv.

I samband med principbeslutet om det reformerade pensionssystemet diskuterades om pensionsrätt vid sjukdom och arbetslöshet borde grundas på de bakomliggande inkomsterna, antagandeinkomsterna, i stället för socialförsäkringsersättningarna. Denna princip var inte med i riksdagsbeslutet. De bakomliggande inkomsterna bör i socialförsäkringssystemet omräknas med inkomstbasbeloppet i stället för som i dag med prisbasbeloppet.

Den omperiodisering av pensionsutbetalningarna till högre ingångspensioner som beror på följsamhetsindexeringen bör ändras i linje med vad som föreslagits i avsnittet om pensionsomräkning, antingen genom att normen 1,6 sänks till hälften eller slopas.

Garantipensionerna bör beräknas som andelar av inkomstbasbeloppet i stället för prisbasbeloppet samt utgå med samma maximala belopp till pensionärer oberoende av deras födelseår.

En översyn av bostadstillägget för pensionärer (BTP), särskilt bostadstillägget (SBTP) och äldreförsörjningsstödet bör göras i syfte att analysera effekterna av att BTP slopas mot att garantipensionerna höjs motsvarande. Höjningen bör vara budgetneutral. Äldreförsörjningsstödet och SBTP bör slås samman till ett äldreförsörjningsstöd, för personer 65 år och äldre, där äldreförsörjningsstödet utgår enligt reglerna för SBTP, dock med ändringen att stödet beräknas utifrån faktisk disponibel inkomst utan bosättningskrav.

I avvaktan på översyn av bostadsstödet till äldre bör BTP höjas till samma nivå som för särskilt bostadstillägg (SBTP) och äldreförsörjningsstöd, ersättningsgrad 100 procent av månadskostnad om högst 6 200 kronor, där månadskostnaden förändras i takt med förändringen av boendekostnaderna, t.ex. mätt med hyrornas förändring enligt konsumentprisindex.

Pensionssystemets avgiftsfinansiering

För säkerställande av finansieringen av pensionssystemets fördelningsdel bör avgiftsinkomsterna till detta höjas från nuvarande 16 procentenheter till minst den nivå som på 1990-talet motsvarade andelen för ålderspensionernas andel av lönesumman på 1990-talet. Förändringen kan t.ex. genomföras genom att pensionssystemets fördelningsdel tilldelas en större andel av avgiften 18,5 procent eller att denna avgift höjs. Pensionssystemet kan också tillföras den del av inkomsterna av ålderspensionsavgiften, ca 15 miljarder kronor per år, som debiteras över intjänandetaket och som nu betraktas som skatt och tillförs statsbudgetens inkomstsida eller som en kombination av dessa åtgärder.

Hela finansieringen av pensionssystemet bör ses över om principbeslutet om hälftindelning av avgiften 18,5 procent mellan arbetsgivaravgift och arbetstagaravgift (allmän pensionsavgift) ska fullföljas. Ett uppdrag av denna innebörd ligger redan hos Pensionsgruppen.

Nuvarande ordning innebärande att hela den allmänna pensionsavgiften motsvarande 90 miljarder kronor per år belastar statsbudgeten överensstämmer inte med principbeslutet om finansieringen. Dagens pensionärer är nu med och betalar via skatten del av både sina egna och framtida pensioner. Om problemet inte kan lösas med lönevaxling men pensionssystemet ska vara avgiftsfinansierat, dvs. belasta löneutrymmet, är ett alternativ att som under ATP-tiden låta hela finansieringen ske med arbetsgivaravgifter.

Den överföring, som gjordes åren 1999-2001 från APP-fonden till staten på ca 260 miljarder kronor per 1 januari 1999, är ännu ej slutreglerad. Denna överföring bör omprövas för att stärka pensionssystemet.

Pensionssystemets finansiering är nu beroende av skattesystemets utformning, bl.a. reglerna för vad som är taxerad inkomst. Att utreda och komma med förslag hur systemet ska bli mindre känsligt eller okänsligt i detta hänseende ligger redan i ett uppdrag till Pensionsgruppen.

AP-fonden och dess administrationskostnader

Rishtagandet i AP-fonden bör minskas genom reduktion av medelsplacering i aktier och andra värdeobjekt som är känsliga för förändringar i den ekonomiska konjunkturen och för förändringar i valutakurserna.

Med utgångspunkt i den förhållandevis låga avkastningen av Första-Fjärde AP-fondernas förvaltning bör en grundlig översyn genomföras av fondernas placeringspolicy med syfte att ge förslag till hur avkastningen av fondkapitalet ska förbättras.

Sjätte AP-fonden, som inte längre har någon funktion i pensionssystemet, bör avvecklas och medlen tillföras AP-fonden (1-4 AP-fonderna).

Möjligheterna att rationalisera förvaltningen av AP-fonden (fonderna 1-4) och nedbringa kostnaderna för den bör prövas, bl.a. i ljuset av förslagen i ESO-rapporten 2009:4, Fyra dyra fonder.

En bedömning bör göras beträffande den årliga informationen till blivande pensionärer om deras pensioner, om den kan göras mera lättförståelig och framställas till lägre kostnader, t.ex. genom ökad användning av internet. Den nuvarande brevinformationen om sex A4-sidor kan koncentreras med hänvisning till hur ytterligare information kan erhållas, brevledes eller elektroniskt.

En översiktlig, kortfattad årsberättelse för Pensionssystemet inklusive AP-fonden anpassad till allmänhetens informationsbehov bör framställas.

Premiepensionssystemet

Premiepensionssystemet i dess nuvarande form bör ses över med hänsyn till dess i genomsnitt låga avkastning, höga förvaltningskostnader och den otrygghet det skapar beträffande framtida pension. I översynen bör som alternativ ingå att systemet slopas och sparandet överförs till Sjunde AP-fonden eller till pensionssystemets fördelningsdel.

Med hänsyn till att premiepensionssparandet är obligatoriskt bör i vart fall garantier skapas för ett grundskydd för sparandet. Hur grundskyddet ska utformas och kostnaderna för detta finansieras bör prövas vid den ovannämnda översynen.

I avvaktan på beslut om hantering av premiepensionssystemet bör prövas om medelsöverföringar till systemet kan stoppas och avgiftsmedlen tills vidare kan kvarstå för "tillfällig förvaltning" på Riksgäldskontoret, som enligt Pensionsmyndigheten ger 4 procents årlig avkastning.

Slutligen

En parlamentarisk utredning bör snarast ges i uppdrag att göra en översyn av pensionssystemet dels för förslag om akuta åtgärder, dels för långsiktiga åtgärder. Pensionärsorganisationerna ska vara representerade, t.ex. i en referensgrupp.

1 Inledning

- 1.1 Pensionssystemets utformning är en fråga av stor betydelse för alla i vårt land. Alltsedan folkpensioneringen infördes år 1913 har olika lösningar utretts och utvecklats i syfte att skapa ett tryggt och ekonomiskt hållbart system. Arbetet intensifierades under senare delen av 1900-talet och 1994 fattade riksdagen beslut om riktlinjerna för ett nytt ålderspensionssystem. Lagregleringen beslutades 1998 och det nya, reformerade pensionssystemet trädde i kraft fullt ut den 1 januari 2003. De första utbetalningarna enligt reformerade regler gjordes dock redan år 2001.
- 1.2 Avsikten med det reformerade pensionssystemet var att skapa ett ekonomiskt stabilt system som samtidigt gav ekonomisk trygghet för pensionärerna. Det skulle finnas ett tydligt samband mellan arbetsinkomster och pension. Varje intjänad krona skulle ha betydelse för den framtida pensionen. Den ekonomiska stabiliteten skulle garanteras genom ett autonomt ekonomiskt system frikopplat från statsbudgeten. Pensionsavgiften skulle vara oförändrad år från år mot att utbetalade pensioner varierade. AP-fonden (med AP-fonden avses i fortsättningen Första-Fjärde AP-fonden) skulle fungera som buffertfond.
- 1.3 Pensionernas följsamhet till den ekonomiska utvecklingen i landet skulle säkerställas genom omräkning årsvis efter s.k. följsamhetsindexering innebärande inkomstindexering och reduktion med en norm, ett procenttal. Med normen skulle pensionsutbetalningarna omfördelas över tiden som pensionär så att de inledningsvis blev högre mot att värdet av dem i genomsnitt blev stabilt, värdesäkrat. När det gick bra för Sverige skulle pensionerna utvecklas positivt samtidigt som pensionärerna skulle vara med och bära bördorna i svårare tider. Den följsamheten saknades i det gamla ATP-systemet. Systemet med förmånsbaserade pensioner byttes ut mot ett mera avgiftsbaserat system.
- 1.4 De inkomstrelaterade pensionerna skulle också anpassas till det faktum att medellivslängden ökar i landet. En komponent i detta var ett delningstal för uträkningen av ingångspensionen, ett tal att ändras i takt med förändringarna av medellivslängden. En annan faktor var införandet av en automatisk balansering av tillgångar och skulder, den s.k. bromsen. Pensionssystemet skulle inte tillåtas leva över sina tillgångar. Om skulderna var större än tillgångarna skulle pensionerna räknas ner för att inte skulderna skulle ackumuleras och ansvaret för dessa läggas över på framtida generationer. Utöver denna fördelningsdel inrättades ett försäkringsmässigt uppbyggt premiepensionssystem.
- 1.5 Ett viktigt skäl till att införa det nya pensionssystemet var och är att stimulera till arbete. Varje intjänad krona ska ha betydelse för den framtida pensionen. För den som haft låga förvärvsinkomster eller inga inkomster alls ersattes folkpensionen och pensionstillskottet med garantipension, vilken i sin helhet skulle finansieras via skatter.

- 1.6 Administrationen av det nya pensionssystemet skulle liksom tidigare skötas av Riksförsäkringsverket, senare Försäkringskassan, med undantag för premiepensionssystemet, som den då nyinrättade Premiepensionsmyndigheten fick ansvar för. År 2010 samlades hela administrationen av ålderspensionssystemet till den nyinrättade Pensionsmyndigheten.
- 1.7 I föreliggande rapport följer närmast ett avsnitt med basfakta om pensionärerna och deras ekonomi. Som utgångspunkt för granskningen kommer sedan en sammanfattning av vad som noterats som brister i det reformerade allmänna pensionssystemet. Där behandlas de huvudfrågor som blivit föremål för granskningen nämligen den årliga omräkningen av de allmänna pensionerna, pensionsnivåerna, pensionssystemets avgiftsfinansiering, AP-fonden och dess administrationskostnader samt premiepensionssystemet. Denna indelning tillämpas också för hela rapporten. Varje huvudavsnitt inleds med en kort redovisning av bakgrund och utveckling. Sedan följer i regel ett analysavsnitt som underlag för redovisade förslag. Rapporten avslutas med förslag på vad som behövs göras.
- 1.8 Faktauppgifterna i rapporten är i princip de som var allmänt tillgängliga i början av mars 2011, vilket medför att de har förts fram till år 2009 eller i vissa fall 2010. Faktaunderlag för utredningen har främst varit de senast tillgängliga publikationerna Orange Rapport, Pensionssystemets årsredovisning 2009, regeringens årliga skrivelser till riksdagen om AP-fonden (nr 130) samt olika rapporter och pressmeddelanden från Pensionsmyndigheten.

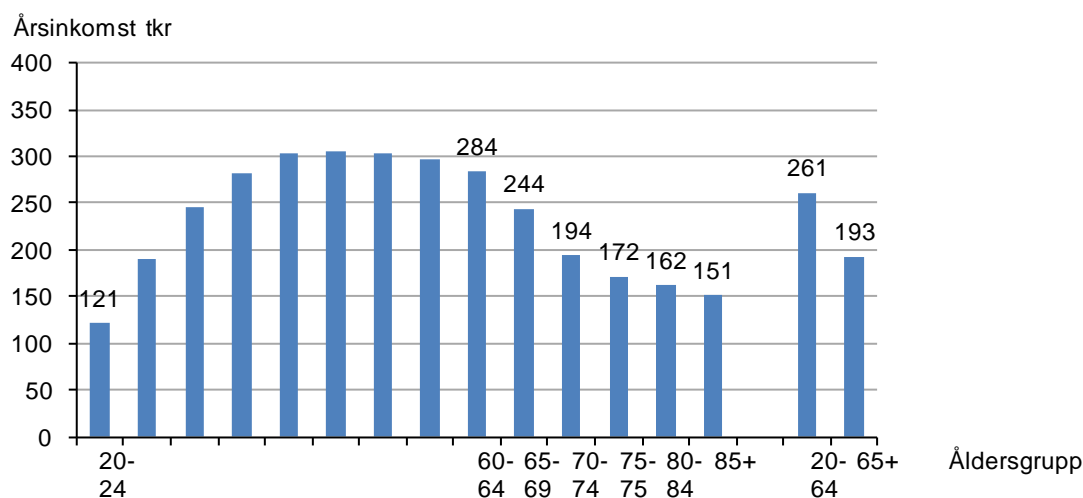
2 Basfakta om pensionärerna och deras ekonomi

- 2.1 Idag finns det totalt ca 1,8 miljoner ålderspensionärer som erhåller allmän pension i form av tilläggspension eller inkomstpension, såsom andelar av båda dessa pensioner och/eller garantipension. Av dessa är ca 100 000 i åldern 60-64 år. Ca 750 000 har inkomstprövad garantipension med större eller mindre belopp varav ca 130 000 garantipensionens maximibelopp. Av det totala antalet ålderspensionärer har ca hälften inkomstpension med varierande belopp från det reformerade pensionssystemet. Först för dem som är födda år 1954 eller senare utgår hela pensionen i form av inkomstpension. Ungefär 700 000 pensionärer får för närvarande premiepension, hittills med låga belopp. Inkomst- och förmögenhetsprövat bostadstillägg (BTP eller SBTP) utgår till ca 260 000 ålderspensionärer.
- 2.2 Förutom ålderspensioner ingår i det allmänna pensionssystemet även omställningspension, änkepension, särskild efterlevandepension och barnpension. Dessutom finns ett äldreförsörjningsstöd för dem vilkas inkomster från 65 år inte uppgår till beloppen för skälig levnadsnivå. Dessa pensionsformer behandlas inte i denna rapport. Detta gäller även tidigare förtidspensioner som numera kallas aktivitetsersättning eller sjukersättning och som överförts från pensionssystemet till sjukförsäkringssystemet.
- 2.3 För tilläggs- och inkomstpensionerna uppgår år 2011 det högsta beloppet till ca 17 000 kronor i månaden före skatt. Efter skatt (skattetabell 32) uppgår beloppet till ca 13 000 kronor. Medelpensionären har ca 11 000 kronor i månaden i total allmän pension (tillägs- och inkomstpension, garantipension samt eventuell premiepension), vilket belopp efter skatt uppgår till ca 8 800 kronor i månaden.
- 2.4 Garantipension kan fr.o.m. 65 års ålder utgå till dem som har haft låg eller ingen förvärvsinkomst. Denna pensions maxibelopp är fastställt som andelar av prisbasbeloppet och är beroende av födelseår och civilstånd. Beloppen avtrappas mot högre tilläggs-/inkomstpension. Garantipensionens maximala årsbelopp är för födda år 1937 eller tidigare 2,1814 prisbasbelopp för ogift och 1,9434 för gift. För födda 1938 eller senare är årsbeloppet 2,13 prisbasbelopp för ogift och 1,9 för gift. Omräknat till månadsbelopp år 2011 är t.ex. maximibeloppet för ogifta födda år 1937 eller tidigare 7 780 kronor före skatt och ca 6 500 kronor efter skatt. Äldreförsörjningsstöd kan utgå till dem som har låg pension eller inte uppfyller kraven för allmän pension.
- 2.5 Till låginkomstpensionärer kan utgå ett inkomst- och förmögenhetsprövat men obeskattat bostadstillägg (BTP) om högst 4 650 kronor i månaden (93 procent av 5000 kr). Minimiinkomsten kan vid maximalt bostadstillägg som mest uppgå till ca 11 150 kronor i månaden efter skatt (6 500+4 650). Det är efter skatt endast 1 850 kronor mindre pensionsinkomst än för den med maximal tilläggspension (13 000 minus 11 150 kr), se punkt 2.3 ovan.

- 2.6 Premiepensionen finns för pensionärer, som är födda 1938 eller senare. Då premiepensionen är relativt ny som pensionsform spelar den idag en mycket marginell roll. Allteftersom premiepensionssparandet växer kommer det att få en mer framträdande roll. Antalet personer som tar ut pension ur premiepensionssystemet uppgår nu till ca 700 000. Den genomsnittliga pensionsutbetalningen från premiepensionssystemet var under år 2010 som hel pension ca 150 kronor i månaden.
- 2.7 För dem som gått i pension har reglerna för årlig omräkning av pensionerna stor betydelse. Tilläggs- och inkomstpensionerna räknas om genom följsamhetsindexering som ger värdesäkring av pensionen om den årliga realinkomstökningen är lika med eller större än den s.k. normen, 1,6 procent. Vid negativ balans mellan pensionssystemets tillgångar och skulder såsom för åren 2010 och 2011 aktiveras också den s.k. bromsen med reducerad pensionsuppräkningsresultat. Garantipensionerna räknas om i takt med förändringen i prisbasbeloppet. Alla dessa tre metoder för pensionsomräkning gav till resultat en minskning av pensionerna år 2010, för tilläggs- och inkomstpensionerna med 3 procent och för garantipensionerna med 0,9 procent. För år 2011 har beloppen för tilläggs- och inkomstpensionerna sänkts med ytterligare 4,3 procent, med totalt ca 7,2 procent i förhållande till år 2009, medan garantipensionerna räknats upp med 0,9 procent. Premiepensionernas utveckling styrs av valet av fonder och fondernas värdeutveckling.
- 2.8 Inkomstfördelningen brutto, förvärvsinkomster/pensionärsinkomster, mellan olika åldersgrupper framgår av nedanstående diagram, *figur 1*.

Figur 1

Förvärvsinkomst/pensioner år 2008 före skatt efter åldersgrupper
Befolkning 20 år eller äldre



Källa: Sifferunderlag från SCB, tabell förvärvsinkomster efter ålder den 31 december 2008.

- 2.9 Genomsnittsinkomsten brutto, före skatt, för åldersgruppen 65 år eller äldre uppgick år 2008 till 193 000 kronor eller drygt 16 000 kronor per månad före skatt. För åldersgruppen 20-64 år var årsbeloppet 261 000 kronor eller ca 22 000 kronor i månaden. I den gruppen ingår då både åldersgruppen 20-24 år med extremt låga inkomster samt alla med sjukersättning, arbetslösa och andra med låga inkomster. För gruppen 65 år och äldre var årsinkomstens andel 74 procent av inkomsten för hela gruppen 20-64 år. Beräknat på medianvärden var andelen 67 procent. I de angivna beloppen för gruppen 65 år och äldre ingår liksom för de yngre åldersgrupperna alla taxerade förvärvsinkomster, således för de äldre utöver tjänstepensioner och privata skattepliktiga pensioner även arbetsinkomster.
- 2.10 Såsom framgår av diagrammet är genomsnittsinkomsten lägre ju äldre åldersgruppen är. Den äldsta åldersgruppen, 85 år och äldre, hade en årsinkomst om 151 000 kronor motsvarande ca 12 600 kronor i månaden. För samma åldersgrupp var årsinkomsten av allmän pension drygt 113 000 kronor, dvs. ca 9 400 kronor i månaden. Den låga genomsnittsinkomsten för denna åldersgrupp beror bl.a. på att den innehåller ett stort antal äldre kvinnor med ringa eller ingen arbetslivsinkomst som därmed har låga pensioner. Att inkomsten är så låg för gruppen i fråga är också ett resultat av att pensionerna inte har förändrats i takt med lönerna.
- 2.11 Utöver den allmänna pensionen har drygt 80 procent av pensionärerna någon form av tjänstepension. Av de nytillkomna pensionärerna har över 90 procent tjänstepension. Tjänstepensionens storlek ligger mellan 10 till 15 procent av medelinkomsten de sista åren. Tjänstepensionerna är i allmänhet avgiftsbaserade och har de senaste åren förräntat sig bättre än de allmänna pensionerna. Många tjänstepensioner är konstruerade på det sättet att ett förhöjt pensionsbelopp utgår de fem första åren för att sedan övergå till ett mindre, livsvarigt belopp. Tjänstepensionerna behandlas inte i denna rapport.
- 2.12 Om genomsnittsinkomsten för gruppen 65 år och äldre beräknas som andel av *genomsnittslönen* i stället för av *genomsnittsinkomsten* såsom ovan blir andelen lägre. Genomsnittslönen för alla heltidsanställda i Sverige var 325 000 kronor år 2008. De äldres genomsnittsinkomst motsvarade 59 procent (193/325) detta belopp. Genomsnittsbeloppet för *allmän pension* för pensionär 65 år eller äldre var år 2009 ca 11 000 kronor i månaden, allt före skatt.

3 Brister i det nya pensionssystemet, sammanfattning

3.1 Den årliga omräkningen av den allmänna pensionen

- 3.1.1 Omräkningen av tilläggs- och inkomstpensionerna ger ett sämre utfall i förhållande till vad som avsågs med pensionsbeslutet år 1994. Systemet har medfört att principen om följsamhet mellan pensions- och löneutvecklingen försvagats eller förbytt till motsatsen. Följsamhetsindexeringen och den automatiska balanseringen (bromsen) medför stor otrygghet beträffande inkomstutvecklingen för pensionärerna, framför allt på sikt. Det för omräkning av garantipensionen använda prisbasbeloppet medför systematisk underkompensation för prisnivåförändringarna.
- 3.1.2 Genom AP-fondens inflytande på beräkningen av balanstalet och därmed utlösning av bromsen får dagens pensionärer ensamma bära konsekvenserna av AP-fondens värdeförändringar. Ett enstaka års kursfall, som skapar orealiserade förändringar av AP-fondens värde, kan negativt påverka pensionerna för flera år framåt, både för dagens och för blivande pensionärer. Inkomstklyftorna ökar oroande snabbt mellan pensionärerna och de förvärvsaktiva.
- 3.1.3 De äldre tilläggs pensionärerna, de som gick i pension under 1990-talet och framför allt ännu tidigare, har genom att de anslutits till det nya pensionssystemets omräkningsförfarande missgynnats betydligt. I det längre perspektivet har utfästelsen om värdesäkrad pension inte infriats och utsikterna har nu ytterligare försämrats.
- 3.1.4 Den årliga omräkningen av saldot för premiepensionen upplevs som alltför osäker, då pensionärerna även här ensamma står för all risk för variationerna i aktiekurser och obligationsräntor. Premiepensionen kan variera kraftigt från år till år.

3.2 Pensionsnivåerna

- 3.2.1 Nivåerna för inkomstpensionerna är låga i förhållande till ATP-systemets, till lönenivån i Sverige och i jämförelse med offentliga pensionssystem i andra länder. Det svenska systemet ger därför inte den tillräckliga och trygga pension på lång sikt som rekommenderas för EU-länderna (GRÖNBOK med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU, EU-kommissionen SEK(2010)830).
- 3.2.2 Den ökande medellivslängden kommer att successivt sänka pensionen för nyttillträdande pensionärer trots likartade arbetsinkomster. Inkomstklyftorna ökar snabbt både mellan pensionärerna inbördes och mellan pensionärer och förvärvsaktiva.
- 3.2.3 För den som har varit sjuk och/eller arbetslös under en tid blir pensionen något lägre. Pensionsrätt vid sjukdom och arbetslöshet beräknas på själva sjukpenningen och arbetslöshetsersättning och inte på den bakomliggande

inkomsten vilket ger lägre pensionsrätt. För dem som har sjukersättning beräknas däremot pensionsrätten på den bakomliggande inkomsten (antagandeinkomsten). Det kan få den effekten att då en person går från sjukpenning till sjukersättning blir pensionsrätten större.

- 3.2.4 Ingångspensionen är några procent lägre än beräknat, då arvsvinsterna i pensionssystemet har blivit ca 30 procent lägre än förväntat på grund av underskattningen av medellivslängdens ökning i beräkningarna bakom pensionsbeslutet 1994.
- 3.2.5 För låginkomstpensionärerna medför kombinationen av tilläggs- och inkomstpension med inkomstprövad garantipension jämte bostadstillägg m.m. lågt eller ringa utbyte av inkomstpensionssystemet. Detta gäller pensionsinkomsten för pensionärer med bruttopension upp till en nivå om ca 12 000 kronor per månad.
- 3.2.6 Den pension som premiepensionssparandet dessutom avses ge är ytterst otrygg eftersom den beror på hur man som individ lyckats placera sina premiesparmedel.

3.3 Pensionssystemets avgiftsfinansiering

- 3.3.1 Tilläggs- och inkomstpensionssystemet är fr.o.m. år 2009 underfinansierat i den meningen att avgiftsinkomsterna inte täcker utgifterna för utgående pensioner. Det negativa saldot beräknas öka för varje år framöver.
- 3.3.2 Att det årliga avgiftsunderskottet nu i allt högre grad måste finansieras med medel från AP-fonden medför risk för fortlöpande aktivering av den automatiska balanseringen och successivt sjunkande pensioner. Det är en följd av att AP-fonden ingår som tillgångspost på pensionssystemets tillgångssida.
- 3.3.3 Häftindelningen av pensionsavgiften, 18,5 procent, mellan arbetstagaravgift och arbetsgivaravgift enligt principbeslutet från år 1994 har frångåtts. Häftindelningen förutsatte en lönevaxling vilken inte kom till stånd. I stället för en allmän pensionsavgift (arbetstagaravgift) om 9,25 procent beräknas avgiften till 7 procent på inkomsten¹.
- 3.3.4 Den allmänna pensionsavgiften är numera helt skattefinansierad genom att hela avgiftsbeloppet genom skattereduktion reducerar inkomstskatten för arbetstagaren. Därmed betalas avgiften av alla skattebetalare, även dagens pensionärer. Arbetsgivaravgiften har däremot höjts till 10,21 procent från 9,25. En icke obetydlig del av arbetsgivaravgifterna, ca 15 miljarder kronor år 2009, som utgör ålderspensionsavgifter ovanför intjänandetaket, tillförs inte pensionssystemet som avgiftsinkomst utan bokförs på statsbudgetens inkomstsida.

¹ 7 procent på inkomstbeloppet motsvarar i genomsnitt ca 7,5 procent på den pensionsgrundande inkomsten.

3.4 AP-fonden och dess administrationskostnader

- 3.4.1 AP-fonden, fonderna 1-4 samt 6, har huvuddelen av sina tillgångar, 50- 70 procent, placerade i aktier. Fonden uppvisade för år 2008 en avsevärd värdeminskning, vilket genom fondens roll i den automatiska balanseringen medförde nedräkning av både utgående pensioner och pensionsrätter för år 2010 och ett okänt antal år framöver. Till detta kommer den negativa effekten av den tidigare nämnda överföringen av ca 260 miljarder kronor.
- 3.4.2 AP-fondens redovisade avkastning, i genomsnitt 3,2 procent per år för perioden 2001-2009, når inte upp till det uppsatta minimimålet, att följa inkomstindexförändringen som under samma period var 3,6 procent. Avkastningen 3,2 procent ligger i övrigt under vad som borde kunna förväntas för motsvarande långsiktiga placeringar, minst 4-5 procent.
- 3.4.3 Administrationskostnaderna för AP-fonden har under den senaste tioårsperioden ökat väsentligt. Utvecklingen väcker frågan huruvida nuvarande organisation för förvaltning av pensionsmedlen har tillfredsställande effektivitet.

3.5 Premiepensionssystemet

- 3.5.1 Premiepensionssparandet ger över åren mycket varierande avkastning, främst beroende på att huvuddelen av sparandet är placerat i aktier. De blivande pensionärerna har själva ansvaret för hur medlen placeras och bär därmed ensamma risken för förluster.
- 3.5.2 Det nuvarande systemet med ca 800 fonder och fondbolag är oöverskådligt och ger ringa möjligheter för den enskilde att göra rationella val. Det visar sig också att pensionssparandet är koncentrerat till ett fåtal fonder och att rörligheten är ganska liten.
- 3.5.3 Osäkerheten och komplexiteten med val av fonder har medfört att bara ca 58 procent av premiepensionsspararna i premiepensionssystemet har valt fonder. Av dessa sparare har över hälften (52 procent) med egen vald portfölj aldrig gjort ett fondbyte. Av nytilkomna sparare var det år 2009 endast 1,6 procent, som valde en portfölj – ett procenttal som varit konstant sedan år 2007. Övriga sparare (98,4 procent) lät bli att välja fonder och fondbolag. Intresset för sparandet är således mycket lågt och tyder på ointresse för denna form av pensionssparande.
- 3.5.4 Framväxten av förvaltningsföretag, som sköter enskildas val av och flytt mellan fonder i premiepensionssystemet visar på att en stor del av pensionsspararna idag (ca 700 000) uppfattar premiepensionsvalen så komplicerade att de köper tjänsterna. Detta beteende vittnar om att valfriheten i premiepensionssystemet för många är en illusion.
- 3.5.5 Systemet är alltför dyrt. Alltför stor andel av sparandet hamnar som avgifter hos fondförvaltarna. Nyligen genomförd upphandling av fondförvaltning av arbetsmarknadsparterna visar att det går att kraftigt pressa avgiftsnivåerna.

Vid en jämförelse av kostnaderna för privat pensionssparande i pensionsanstalter är kostnaderna för premiepensionssparandet högre.

- 3.5.6 De massbyten av fonder som förvaltningsföretag gör för vissa premiepensionssparare belastar ekonomiskt pensionssystemet och alla dess fondsparare, en företeelse som den parlamentariskt sammansatta Pensionsgruppen har under utredning.

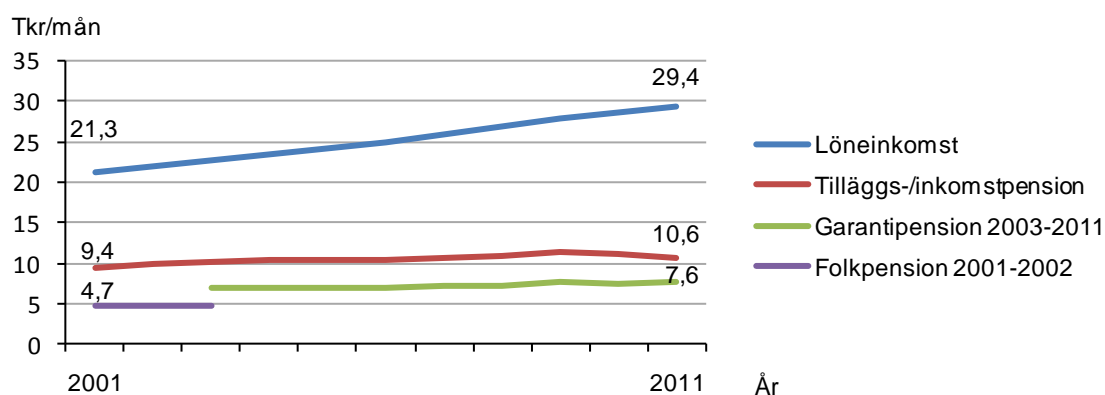
4 Pensionsomräkningen

4.1 Pensionsomräkningen i pensionssystemets fördelningsdel

- 4.1.1 Vid bedömning av ett pensionssystemets värde för pensionärerna är det inte bara begynnelsepensionens nivå som har betydelse. Minst lika stor betydelse har pensionernas "hållbara utveckling", dvs. deras värdebeständighet eller följsamhet mot löneutvecklingen.
- 4.1.2 Den ursprungliga avsikten med det nya pensionssystemet år 1994 var att omräkningen av värdet av intjänade pensionsrätter och inkomstrelaterade pensioner skulle följa inkomstutvecklingen i samhället. Pensionsrätterna skulle omräknas med ledning av en inkomstindex varigenom garantier skulle skapas för följsamhet mot inkomstutvecklingen och därmed en rimlig nivå för pensionerna. Utgående pensioner skulle omräknas med den årliga förändringen av inkomstindexen, dock reducerad med 1,5 procent per år, den s.k. normen. Systemet kallades följsamhetsindexering. Garantier hade därmed skapats för att pensionerna skulle bli värdesäkrade endast under förutsättning att den årliga realinkomstökningen var lika med eller större än normen.
- 4.1.3 Under arbetet med det nya pensionssystemet mot slutet av 1990-talet beslöts om flera avsteg från principbeslutet från år 1994. Bl.a. höjdes normtalet från 1,5 till 1,6 procent. Pensionsavgiften till fördelningssystemet sänktes från 16,5 till 16 procentenheter av den pensionsgrundande inkomsten (PGI). Den del av arbetsinkomsten, som motsvarade beloppet för den allmänna pensionsavgiften, ingick inte längre i PGI. Därutöver infördes år 2002 den "automatiska balanseringen" med en bromsmekanism att aktiveras i de fall ett på särskilt sätt beräknat balanstal blir lägre än 1. Balanstalet beräknas som kvoten mellan pensionssystemets kalkylerade tillgångar och skulder i ett långsiktigt perspektiv. Som tillgång tillfördes i ett senare skede även värdet av AP-fonden till marknadspris. Både utgående pensioner och omräkningen av pensionsrätterna ska påverkas av bromsmekanismen.
- 4.1.4 Grundtryggheten i form av folkpension med pensionstillskott avlöstes år 2003 av den beskattade garantipensionen. Garantipensionen omräknades i likhet med dess föregångare med prisbasbeloppets förändring, således utan normtal och balansering till skillnad mot omräkningen av tilläggs- och inkomstpensionen. Därmed hade man infört två olika omräkningsmetoder för pensioner i samma pensionssystem.
- 4.1.5 Hur omräkningstalen påverkar utvecklingen av pensionerna i förhållande till lönerna framgår av nedanstående diagram, *figur 2*. Alla belopp är nominella före skatt.

Figur 2

Löneinkomster, tilläggs-/inkomstpensioner samt folk- och garantipensioner åren 2001-2011



Not. Under åren 2001 och 2002 fanns ett extra skatteavdrag för pensionärer motsvarande folkpensionen

Källa: Sifferunderlag från Medlingsinstitutet, SCB och Pensionsmyndigheten

- 4.1.6 Såsom kan utläsas av diagrammet har under den aktuella tidsperioden genomsnittslönen ökat från ca 21 300 kronor i månaden till ca 29 400, dvs. med ca 8 000 kronor (38 procent). Tilläggs- och inkomstpensionen har under samma tid ökat från ca 9 400 kronor i månaden till ca 10 600 kronor i månaden. Den ökningen stannade således vid ca 1 200 kronor (13 procent). För ensamstående pensionär född 1937 eller tidigare uppgick ökningen år 2001 obeskattade folkpensionen med maximalt pensionstillskott till ca 4 700 kronor i månaden. Maximal garantipension utgår år 2011 med ca 7 800 kronor, vilket ger ca 6 600 kronor efter skatt (tabell 32). Månadspensionen efter skatt ökade således med ca 1 900 kronor (ca 40 procent) inklusive viss uppräknings i samband med införandet av garantipensionen år 2003.
- 4.1.7 Utvecklingen visar således att inkomstklyftorna mellan löntagare och pensionärer med tilläggs-/inkomstpension ökat betydligt under den aktuella perioden. Genomsnittspensionen var i början av perioden mindre än hälften (46 procent) av genomsnittslönen för att under perioden sjunka till drygt en tredjedel (36 procent). För garantipensionen och dess föregångare har andelen under perioden vad avser bruttobeloppet ökat från ca 24 till drygt 26 procent. För beloppet efter skatt beräknas garantipensionens andel ha ökat obetydligt, från 22,1 procent till 22,3 procent.
- 4.1.8 Eftersom bostadstillägget för pensionärer (BTP) utgör ett inkomst- och förmögenhetsprövat tillägg, främst för låginkomstpensionärer, finns det anledning att också följa dess utveckling under den aktuella perioden. BTP är konstruerat som en ersättningsgrad i procent av ett kostnadstak. Den maximala bostadskostnadsersättningen uppgick år 2001 till 4 050 kronor per månad. År 2010 uppgår den till högst 4 650 kronor, en höjning med ca 15 procent. Hyresindexet i konsumentprisindex (KPI) indikerar dock en prishöjning med ca 25 procent för samma period.

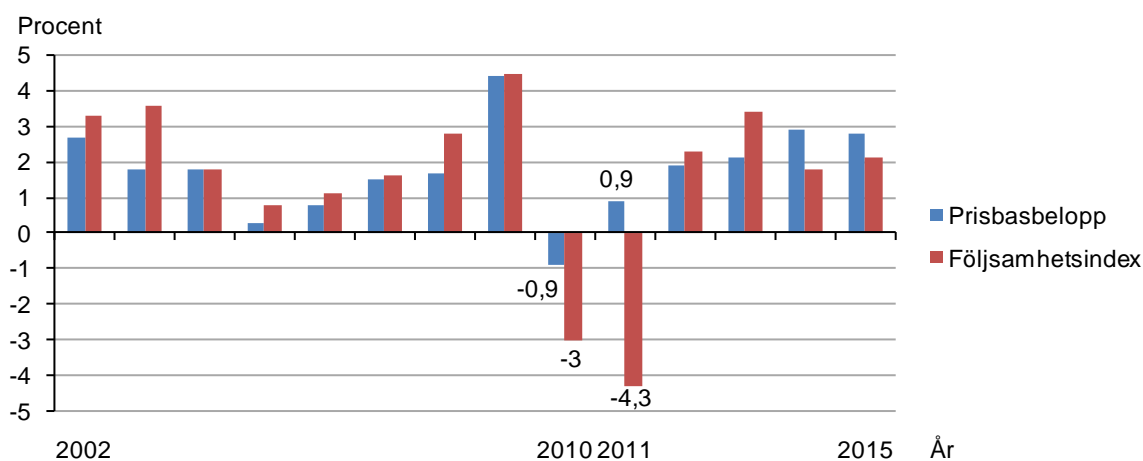
4.2 Effekter av olika omräkningsindex

4.2.1 För omräkning av pensionsrätter och pensioner i det nya pensionssystemet används olika index som ger olika resultat. Den indexomräkning som resulterat i nedräkning av tilläggs- och inkomstpensionerna fr.o.m. år 2010 är följsamhetsindexeringen i kombination med den automatiska balanseringen/bromsen. En annan indexering som har haft betydelse vid nedräkningen av garantipensionerna år 2010 är prisbasbeloppsomräkningen som baseras på förändringen av konsumentprisindex (KPI). Kortfattade beskrivningar av olika index, som används vid pensionsomräkningar, lämnas i *bilaga 1*.

4.2.2 I det tidigare pensionssystemet med ATP och folkpensionsförmåner användes prisbasbeloppet enligt lagen om allmän försäkring, både för beräkning av pensionspoängen och för omräkning av pensionerna. I det nya systemet används flera index i kombination. Vid granskning av omräkningsindex för det nya pensionssystemet är det därför naturligt att jämföra resultaten vid pensionsomräkning med prisbasbeloppet och de index som används i det nya systemet. Procenttal vid prisbasbeloppsomräkning och följsamhetsomräkning för olika år illustreras i *figur 3*.

Figur 3

Årlig pensionsomräkning med prisbasbelopp och följsamhets-/balansindex för åren 2002-2011 och prognostal för 2012-2015



Källa Pensionsmyndigheten, bl.a. Rapport 2010-10-28

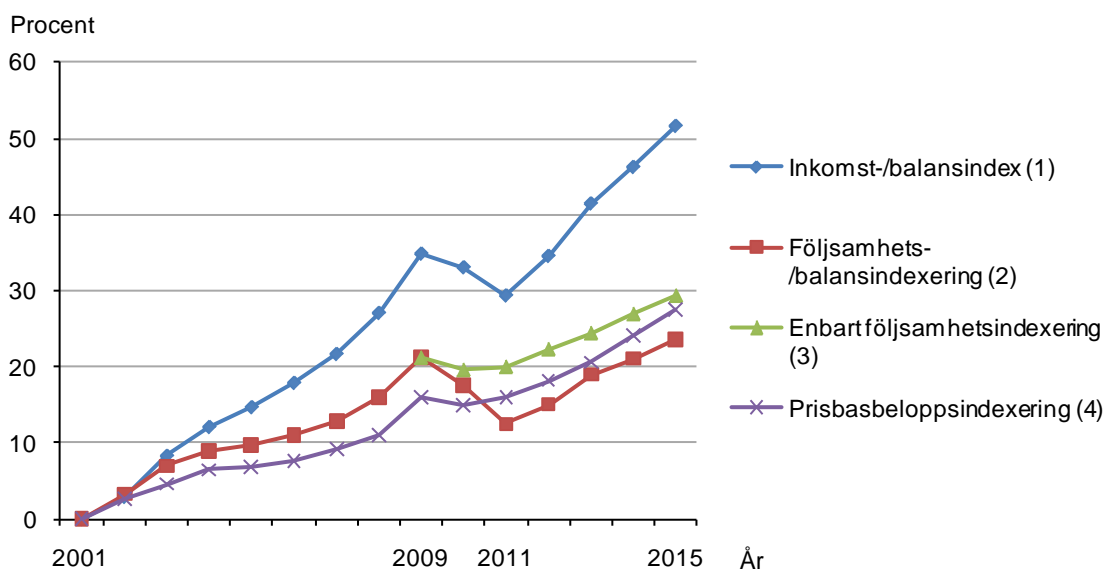
4.2.3 Såsom framgår av *figur 3* är skillnaderna i den årliga uppräkningsstämningen störst i början och i slutet av perioden 2002-2011. Följsamhetsindexeringen ger då större omräkningstal än omräkning med prisbasbeloppsförändringarna. För år 2010 räknades garantipensionernas nominella belopp ned med 0,9 procent och tilläggs-/inkomstpensionerna med hela 3 procent, allt beroende på negativ utveckling av beräkningsunderlaget för något år tillbaka. För år 2011 återställs garantipensionernas nominella värde till 2009 års nivå medan tilläggs-/inkomstpensionernas nivå sjunker djupare, med 4,3 procent, till ca 7,2

procent under 2009 års nivå. Enligt aktuella prognoser från Ekonomistyrningsverket beräknas inkomstpensionerna vara tillbaka på 2009 års nivå först år 2014. För jämförelse kan nämnas att lönerna beräknas öka med 2,5 procent för år 2010 och 2,8 procent för år 2011, således med drygt 5 procent för samma tvåårsperiod. Inkomstklyftan ökar således mycket kraftigt.

- 4.2.4 För åren 2012-2015 har prognostal använts i *figur 3*. Under denna period skulle indexering med prisbasbeloppet ge en något lägre kompensation de första åren men en högre kompensation mot slutet av perioden. Beräknat som genomsnitt för hela perioden 2002-2015 varierar prisbasbeloppet med 1,9 procent per år mot 2,6 procent för följsamhets-/balansindexering.
- 4.2.5 Flerårseffekten av olika index illustreras i *figur 4*, dels faktiska indextal för åren 2002-2011, dels prognostal för åren 2012-2015. Beräkningsunderlaget för diagrammet redovisas i *bilaga 2*.

Figur 4

Förändringar i inkomst-/balansindex för åren 2002-2011 och prognostal för åren 2012-2015, basår 2001



Källa: Pensionsmyndigheten, bl.a. uppgifter i Rapport 2010-10-28

- 4.2.6 Av figurens lägsta kurva (2) framgår att fram till år 2009 medförde följsamhetsindexeringen större pensionsuppräknning än prisbasbeloppsindexeringen (4). Från år 2009 till 2011, då följsamhetsindexeringen också påverkades av bromsen, sjönk dock kurvan under den för prisbasbeloppsindexering för att beräknas ligga kvar där till år 2015. Prognostalen för åren 2012-2015 indikerar att även för de närmast kommande åren skulle omräkning med prisbasbeloppet ha gett högre belopp i förhållande till år 2001 än följsamhets-/balansindexering.

- 4.2.7 Hade pensionerna fr.o.m. år 2010 räknats upp med följsamhetsindexering utan påverkan av den automatiska balanseringen, kurva 3, hade utvecklingen varit något fördelaktigare för pensionärerna än uppräknigen med följsamhetsindexering påverkad av balansindexering. Utvecklingen av indexen för omräkningen av pensionsrätterna illustreras med kurva 1. Den har också påverkats av aktiveringen av den automatiska balanseringen.
- 4.3 Beräkningen av inkomstindexen och inkomstbasbeloppet
- 4.3.1 Inkomstindexen har en grundläggande funktion vid omräkningarna i det nya pensionssystemet. Den används både vid framräkningen av pensionsrätterna, som bas för följsamhetsindexeringen, vid beräkningen av inkomstbasbeloppet och vid beräkningarna för den automatiska balanseringen (bromsen).
- 4.3.2 Under arbetet med det nya pensionssystemet diskuterades olika alternativ för beräkning av omräkningsindex som skulle återspegla inkomstutvecklingen. Det var index för framräkningen av värdet för pensionsrätterna och beloppen för utgående pensioner. Pensionsarbetsgruppen hade flera alternativ, bl.a. en index som skulle spegla den genomsnittliga löneutvecklingen. Den föreslog dock att uppräknigen av pensionsrätterna skulle följa den samhällsekonomiska utvecklingen genom genomsnittsinkomsten, vilket också blev riksdagens beslut år 1994.
- 4.3.3 Enligt riksdagsbeslutet ska inkomstindexen i huvudsak spegla förändringen i genomsnittlig pensionsgrundande inkomst per person i åldern 16-64 år. Vid beräkningen av indexen ska även inräknas förmåner över pensionssystemets inkomsttak (7,5 inkomstbasbelopp per år) liksom inkomster av inkomstrelaterade sociala förmåner. Viss reservation gjordes dock. "Avsteg från omräkning av pensionsbehållning och utgående pensioner med förändringen i inkomstindex ska dock göras om detta är nödvändigt för att säkerställa den ekonomiska balansen i ålderspensionssystemets fördelningsdel" (1997/98:SfU13, s. 71-72).
- 4.3.4 Syftet med inkomstindexen är att beskriva den genomsnittliga inkomstförändringen i löpande priser från ett år till ett annat. För att undvika av alltför tvära kast i utvecklingen beräknas dock en genomsnittlig, relativ realinkomstförändring per år för den senaste treårsperioden. Denna räknas sedan om med KPI-utvecklingen under den senaste tolv månadersperioden juni-juni. Det procenttal som därmed erhålles får gälla som inkomstindexens förändring för nästkommande år. Eftersom procenttalet i fråga bygger på prognos för inkomstförändringen kan procenttal för senare år komma att ha beräknats med korrigeringsstal för tidigare misstämning mellan prognos och utfall.
- 4.3.5 Beräkningen av inkomstindex bygger på underlag från Konjunkturinstitutet som beräknar det s.k. inkomstmättet. Inkomstmättet utgörs av kvoten mellan summan av inkomster intjänade av personer mellan 16 och 64 och antalet personer som under samma år uppburit inkomsterna. Både inkomstbeloppen och uppgifterna om antalet personer bygger på prognoser. Beräkningsunderlag för inkomstindexen återges i *bilaga 3*.

- 4.3.6 När inkomstindexen används för framräkning av *pensionsrätter* görs inget avdrag för normen. Den enda restriktionen utgör eventuell aktivering av bromsen i den automatiska balanseringen. Det inträffade första gången vid framräkning av pensionsrätterna är 2010, se *figur 4*, kurva 1. Där framgår också att reduktionen för åren 2010 och 2011 får negativa effekter för såväl följande års pensioner som för den slutliga pensionsrätten. Pensionsnivån kan bli lägre än den eljest skulle ha blivit.
- 4.3.7 Inkomstbasbeloppet är ett belopp som årligen omräknas i takt med förändringen av inkomstindexet. Det avrundas till jämna hundratal kronor. Beloppet används främst vid beräkningen av intjänandetak i det nya pensionssystemet, brytpunkt vid beräkning av avgifter och pensioner i förmånsbestämda avtalspensioner samt i skattesammanhang.
- 4.4 Följsamhetsindexeringen och normen
- 4.4.1 Följsamhetsindexering används för omräkning av utgående tilläggs- och inkomstpensioner i de fall den inte kombineras med aktivering av den automatiska balanseringen såsom fr.o.m. år 2010. Bas för denna indexering är den årliga förändringen av inkomstindexen som minskas med den s.k. normen, 1,6 procent, mera exakt inkomstindexens förändring dividerad med talet 1,016.
- 4.4.2 Idén bakom följsamhetsindexeringen och normen är en tidsmässig omfördelning av utgående pension. Det nya pensionssystemets fördelningsdel skulle med tillämplig avgiftsnivå ge ganska låg ingångspension. En uppräkningsdel av pensionen initialt skulle därför ge ett förskott på en beräknad framtida inkomstökning motsvarande en eljest fortgående pensionshöjning i takt med inkomstindexen. För de år realinkomstökningen överensstämmer med normen ska följsamhetsomräkning i genomsnitt ge värdesäkring, vid högre realinkomstökning dessutom del av eventuell realinkomstförbättring. Vid lägre realinkomstutveckling än normen blir resultatet otillräcklig värdesäkring.
- 4.4.3 Syftet med normen uppgavs vara att mildra den eljest kännbara övergången från ett yrkesliv med löneinkomst till ett med pensionärsinkomst. Den effekten lindras dock numera ofta genom inkomster från temporära avtalspensioner och eventuella arbetsinkomster under de allra första åren efter pensioneringen.
- 4.4.4 Normen fastställdes slutligt till 1,6 procent att motsvara en beräknad genomsnittlig realinkomstökning per år under en genomsnittlig pensionstid. Med följsamhetsindexeringens konstruktion ska under denna tid pensionerna i genomsnitt vara värdesäkrade. Eftersom normen har fastställts till att motsvara den årliga realinkomstökningen i samhället får pensionärerna ingen del av ökningen för de år den är mindre än 1,6 procent. Den situation som inträffade åren 2010 och 2011 är en kombination av effekten av följsamhetsindexeringen och aktiveringen av den automatiska balanseringen.

4.5 Den automatiska balanseringen (bromsen)

- 4.5.1 Den automatiska balanseringen med restriktion för omräkning av pensionerna fanns inte med i principbeslutet om det nya ålderspensionssystemet år 1994. Balanseringen aviserades i proposition 1997/98:151 och infördes år 2002 som en ytterligare restriktion för uppräknings av pensionerna. Syftet med balanseringen var att säkerställa att utbetalningarna av pensionen uthålligt skulle kunna finansieras med den fasta avgiftssatsen 16 procent. En broms anknuten till buffertfondens storlek ansågs nämligen komma att utlösas för sent (1997/98:SfU13, s. 41).
- 4.5.2 Som alternativ till den automatiska balanseringen nämndes (1997/98 prop. 151) en möjlighet att ge Riksförsäkringsverket i uppdrag att övervaka pensionssystemets finansiella stabilitet. Denna skulle då kunna tryggas genom avdrag eller tillägg till inkomstindex, dock aldrig tillägg över en viss nivå. Enligt utskottets betänkande över nämnda proposition (SfU13, s 47-48) ”torde bromsningen huvudsakligen behöva tillämpas i vad som historiskt får betraktas som ovanliga situationer, t.ex. efter längre perioder med nettoutvandring eller låg nativitet. Bromsningen borde utformas så att avvikelser elimineras inom ett visst antal år (3-7 år)”. Utifrån de olika scenarier för pensionssystemets utveckling som då presenterades, skiftade tidpunkterna när aktivering av bromsen tidigast kunde beräknas bli aktuell, nämligen mellan år 2015 i det mest pessimistiska scenariot till år 2033 i det mest optimistiska scenariot.
- 4.5.3 Den automatiska balanseringen innebär jämförelse mellan pensionssystemets långsiktigt beräknade tillgångar i form av belopp för avgiftsinkomster jämte AP-fondens marknadsvärde och systemets skulder till nuvarande och blivande pensionärer. Tillgångarna är angivna över ett bråkstreck och skulderna under strecket. För de år värdet av tillgångarna beräknas bli mindre än värdet av skulderna, dvs. det s.k. balanstalet mindre än 1, aktiveras bromsen. Det är vad som hände första gången för år 2010 och som för de närmaste åren därefter kommer att medföra lägre pensioner än om de varit omräknade med prisbasbeloppet, se *figur 4*, kurvorna 2 och 4, s. 25.
- 4.5.4 När det blev aktuellt att för första gången aktivera bromsen gjordes åtskilliga överväganden i syfte att minska dess effekt, bl.a. beträffande hur avgiftstillgången och pensionsskulden skulle beräknas. Beslutet blev att *avgiftstillgången* skulle beräknas genom att ett genomsnitt för de tre senaste årens avgiftsinkomster multipliceras med systemets omsättningstid. Omsättningstiden beräknas som den genomsnittliga tiden mellan intjänandet av pensionsrätten och pensionsutbetalningen (Ds 2009:53, s. 71). Beloppet för avgiftsinkomsten följer summan av de förvärvsarbetandes inkomster.
- 4.5.5 Som *skuld* i systemet beräknas för blivande pensionärer summan av beloppen för intjänade pensionsrätter. Dessa räknas upp med inkomstindex, dvs. med snittinkomsten. För de redan pensionerade beräknas skulden utifrån summan av pensionsutbetalningar för varje årskull och årskullens beräknade återstående medellivslängd. Skuldbeloppen för blivande och nuvarande pensionärer summeras till den totala pensionsskulden. Ökar skulden snabbare

än inkomstsumman kan det leda till aktivering av den automatiska balanseringen (bromsen).

- 4.5.6 Beträffande beräkningssättet för balanstalet gjordes dock viss reservation. ”Avsteg från omräkning av pensionsbehållning och utgående pensioner med förändringen i inkomstindex ska dock göras om detta är nödvändigt för att säkerställa den ekonomiska balansen i ålderspensionssystemets fördelningsdel” (1997/98:SfU13, s. 71-72).
- 4.5.7 Beträffande AP-fonden angavs tydligt att den även fortsättningsvis skulle fungera som buffertfond. Detta gällde fram till dess AP-fonden tilldelades en roll som tillgång i balansberäkningen. Åren 1999-2001 överfördes 258 miljarder kronor från AP-fonden till statsbudgeten.² Detta tillsammans med börsnedgången år 2008 var anledning till att den automatiska balanseringen aktiverades för år 2010. Balanstalet blev lägre än 1 trots ändring av beräkningssättet.
- 4.5.8 Vid beräkningen av balanstalet användes tidigare AP-fondens värde till marknadspris vid senaste årsskiftet. Fr.o.m. beräkningen av balanstalet för år 2010 ändrades beräkningsunderlaget till att avse ett medeltal för de tre senaste åren. Minskningen av tilläggs-/inkomstpensionerna år 2010 berodde huvudsakligen på en orealiserad börsförlust för AP-fonden år 2008. Den förlusten komparerades delvis av uppgång år 2009. Utsikterna bedöms som goda för en fortsatt uppgång av AP-fondens marknadsvärde för de nästkommande åren.
- 4.5.9 Till belysning av utvecklingen av värdet på buffertfonden, avgiftstillgångarna och skulderna i balansberäkningen återges här *tabell 1* med uppgifter om beloppen för åren 2002-2009. Beloppen är angivna i miljarder kronor (mdkr). Balanstalet beräknas och fastställs för andra året efter det år beräkningen grundas på, detta till skillnad från följsamhetsindexeringen som träder i kraft året närmast efter beräkningsåret. Balanstalet för år 2011 beräknas således på beloppen för år 2009 och med det justerade värdet för AP-fonden.

² 260 mdkr framräknat med 3 procents årlig ränta från år 2000 till år 2011 motsvarar ca 350 mdkr.

Tabell 1

Pensionssystemets tillgångar, skulder och balanstal åren 2002-2009,
Miljarder kronor

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AP-fonden	488	577	646	769	858	898	707	827
Avgiftstillgång	5 301	5 465	5 607	5 712	5 945	6 116	6 477	6 362
Summa tillgångar	5 789	6 042	6 253	6 490	6 803	7 014	7 184	7 189
Pensionsskulden	5 729	5 984	6 244	6 461	6 703	6 996	7 428	7 512
Akkumulerat överskott/underskott	60	58	9	28	100	18	-243	-323
Balanstal	1,0105	1,0097	1,0014	1,0044	1,0149	1,0026	0,9672	0,9570
Balanstal enligt ny definition ³							0,9826	0,9549

Källa: Pensionsmyndigheten, Pensionssystemets årsredovisning 2009, s. 39.

4.5.10 Såsom kan beräknas från tabellen minskade AP-fondens marknadsvärde från 898 miljarder kronor år 2007 till 707 miljarder år 2008, dvs. med 191 miljarder kronor. Detta uppvägdes inte av att avgiftstillgången räknats upp med ca 360 miljarder kronor. Ökningen av den beräknade pensionsskulden var nämligen extremt stor, ca 432 miljarder (7 428-6 996), att jämföra med 293 mdkr mellan åren 2006 och 2007.

4.5.11 Balanstalet för år 2008 blev 0,9826. Det bidrog med 1,7 procentenheter till nedräkningen av tilläggs-/inkomstpensionerna för år 2010 (1-0,9826). Balanstalet för år 2009, 0,9549, gav den negativa balanseffekten om 4,5 procent för år 2011. Men nedräkningstalen för pensionerna åren 2010 och 2011, 3 respektive 4,3 procent, innehåller också komponenter från följsamhetsindexeringen, - 1,3 och +0,2 procentenheter. Hur de totala nedräkningstalen för åren 2010 och 2011 räknas fram framgår av *bilaga 4*.

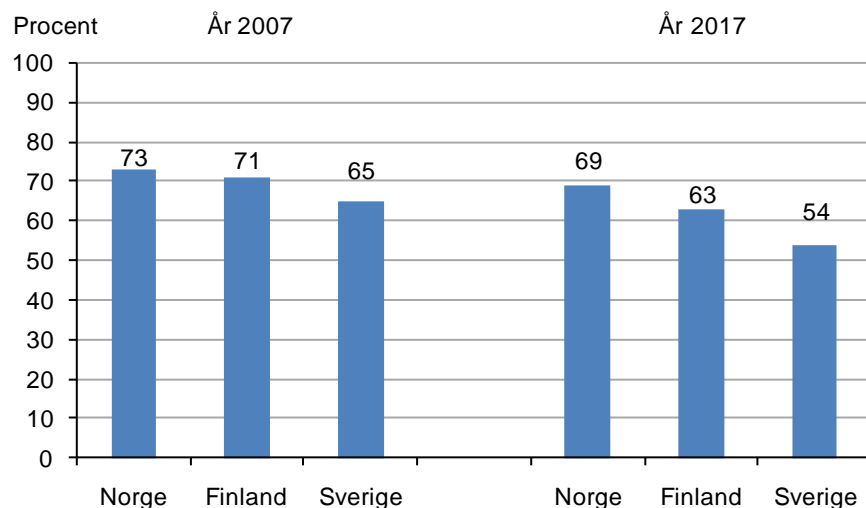
4.6 Omräkningsjämförelser med andra länder

4.6.1 Den svenska omräkningsmodellen ger lägre pensioner än de som tillämpas i närmast jämförbara länder, bl.a. flera nordiska länder. Det framgår t.ex. av *figur 5* med staplar som illustrerar de totala genomsnittspensionernas andelar av de genomsnittliga lönenivåerna år 2007 och efter framräkning tio år senare till 2017. Exemplet avser personer födda år 1942. Exemplet avser genomsnittstal för pensionärer födda år 1942, avtalspensioner inräknade, alla uppgifter efter skatt.

³ Fr.o.m. år 2008 beräknas balanstalet enligt ändrade regler enligt vilka beräkningen av AP-fonden som tillgång baseras på det aritmetiska medelvärdet för fondernas marknadsvärden för de tre senaste åren.

Figur 5

Pension totalt i procent av genomsnittslönen efter skatt i Norge, Finland och Sverige åren 2007 och 2017, person född år 1942



Källa/underlag: Ålderspensionssystemet i Norden, NOSOSKO 2008, s. 59-61.

4.6.2 I Norge sjunker på tio år ersättningsgraden med ca 5 procent (1-69/73) och i Finland med ca 11 procent (1-63/71). I Sverige däremot sjunker ersättningsnivån med hela 17 procent (1-54/65). EU-statistik visar motsvarande bild för Sverige vid avstämning mot andra jämförbara länder i Europa. Norge är det enda land som efter förebild från Sverige har ett system med normalt. Där tillämpas normtalet 0,75 procent vilket jämfört med Sverige ger pensionärerna större delaktighet av den allmänna standardutvecklingen. I de andra nordiska länderna finns inte någon bromsmekanism i det allmänna pensionssystemet.

4.7 Äldre ATP-pensionärer i det nya pensionssystemet

4.7.1 De som gått i pension med ATP var tillförsäkrade värdesäkrade pensioner (prop. 1959:100). Vid införandet av det nya pensionssystemet räknades ATP-pensionerna om för att anpassas till det nya pensionssystemet. Det innebar i princip att folkpensionsförmånerna adderades till ATP-pensionen. Summan kallades tilläggspension. Tilläggspensionen skulle omräknas enligt samma regler som den nya inkomstpensionen.

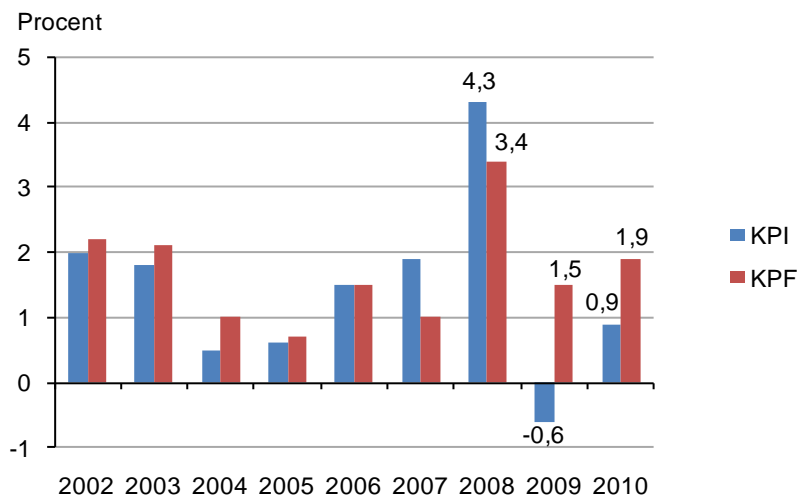
4.7.2 De äldre ATP-pensionärerna, de som gick i pension under 1990-talet och särskilt de som gått i pension tidigare, fick under 1990-talet erfara otillräcklig värdesäkring. Det förorsakades av dels reduktioner av prisbasbeloppet, dels av det ytterligare reducerade prisbasbelopp som användes för beräkning av pensionerna åren 1993-1998. År 2011 var eftersläpningen i pensionsomräkningen ca 12 procent och behovet av uppräknings av pensionerna för återställande av deras värdesäkring nära 14 procent, se *bilaga 5*.

- 4.7.3 Med den något fördelaktigare pensionsomräkningen med följsamhetsindexeringen under åren 2002-2009 reducerades uppräkningsbehovet till ca 5 procent år 2009. Fr.o.m. år 2010 med både utebliven värdesäkring och nominell nedräkning av pensionerna ökades eftersläpningen på nytt. Den partiella återhämtningen med ca 5 procent under 2000-talet har raderats ut under åren 2010 och 2011. Eftersläpningen i värdesäkringen och uppräkningsbehovet har åter ökat till storleksordningen drygt 10 procent. Det är den uppräkning som behövs för återställande av de äldre ATP-pensionärernas pensioner till år 1990 års nivå.
- 4.7.4 Huvuddelen av tilläggspensionärerna har inte haft något premiepensionssparande. Det nuvarande avgiftsflödet till det nya pensionssystemets fördelningssystem, 16 procent, är satt så lågt för att utrymme ska skapas för premiepensionssparande, 2,5 procent. Huvuddelen av dagens tilläggspensionärer får inga premiepensioner. De drabbas dock av pensionsreduceringar beroende på den låga avgiftstilldelningen, 16 procent i stället för 18 procent, som var nivån för avgiftsflödet till ålderspensionärerna med folkpension och ATP i det tidigare pensionssystemet.
- 4.7.5 Hanteringen av värdesäkringsfrågan har även en juridisk dimension. Pensionsutfästelser baserade på intjänad lön är juridiskt bindande liksom andra avtalsförpliktelser (Jämför Arbetsdomstolen, dom 157/95, s. 12). Pensionsutfästelser av staten har rimligtvis samma dignitet som sådana i kollektivavtal och civilrättsliga avtal. ATP-pensionärerna blir särskilt missgynnade i förhållande till pensionsutfästelserna genom pensionsnedräkningarna åren 2010 och 2011. Inte nog med att den utfästa värdesäkringen reduceras. Även pensionernas nominella belopp minskas. Detta sammantaget motiverar positiv särbehandling av dessa pensionärer.
- 4.8 Prisbasbeloppet som omräkningsfaktor
- 4.8.1 Basbeloppet eller som det numera kallas prisbasbeloppet var i ATP-systemet omräkningsindex för både pensionspoäng/pensionsrätter och pensioner. Det användes också för beräkningen av folkpensionen och pensionstillskottet. I det reformerade pensionssystemet används prisbasbeloppet enbart för beräkningen av garantipensionerna. Om prisbasbeloppets tillämpning för beräkningen av garantipensionerna, se punkt 2.4, s. 15 om dess förändring över tid se *figur 4*, diagram kurva 4, s. 25.
- 4.8.2 Prisbasbeloppet består av ett krontalsbelopp som årligen omräknas i takt med förändringen i konsumentprisindex (KPI). Omräkningen baseras på KPI-förändringen under en närmast föregående tolv månadersperiod, räknad från juni två år före t.o.m. juni ett år före tillämpningsåret. Det framräknade beloppet avkortas till närmaste hundratal kronor. Prisbasbeloppet uppgick till 42 800 kronor för år 2009, 42 400 kronor för år 2010 och till 42 800 kronor för år 2011. Det medförde som resultat en nedräkningsprocent om 0,9 för år 2010 ($1 - 42400/42800$) och ett återställande år 2011 av garantipensionsnivån från år 2009 genom uppräkning med 0,9 procent.

- 4.8.3 Eftersom prisbasbeloppets förändring styrs av KPI är det av intresse att klarlägga hur KPI beräknas. KPI ska beskriva den relativa förändringen (procent) i den allmänna prisnivån. För detta syfte beräknar Statistiska centralbyrån (SCB) den relativa förändringen av utgifterna för ett genomsnittshushåll. Det är för ett urval av varor och tjänster som tilldelas betydelse för totalindexen beroende på deras värdemässiga andel av ett hushålls totalutgift. Såsom nämnts i det föregående beskrivs beräkningen av KPI och andra index något närmare i *bilaga 1*. När garantipensionerna omräknas med prisbasbeloppet torde avsikten vara att pensionärerna därmed ska ges kompensation för de prishöjningar som påverkar deras hushållsutgifter.
- 4.8.4 Olika förhållanden gör att prisbasbeloppets lämplighet som omräkningsindex för priskompensation för garantipensionerna starkt måste ifrågasättas. Skälen är följande.
- KPI beräknas på ett genomsnittshushålls utgiftsnivå och varuurl. Utgiftsnivån för en garantipensionär är i genomsnitt hälften av ett genomsnittshushålls. Ökar priset för en vara för KPI-hushållet med ett belopp och detta ger utslag med 1 procents prisökning i KPI så erfordras för garantipensionären med hälften så hög inkomst 2 procents uppräknig för att dennes köpkraft ska återställas. Detta är en matematisk realitet.
 - Urvalet av varor och tjänster och deras andel av totalutgiften är olika för genomsnittshushållet och garantipensionärshushållet. För t.ex. genomsnittshushållet är bostadskostnadens andel ca 27 procent, för pensionärshushållet, som oftast är hyresboende, över 40 procent. Hälso- och sjukvårdskostnadernas andel för äldre är i genomsnitt högre. Det motsatta gäller audiovisuell, elektronisk och fotografisk utrustning samt datorutrustning som under många år kraftigt påverkat KPI och prisbasbeloppet nedåt.
 - Ränteförändringar styr i orimligt hög grad garantipensionens förändringar för pensionärer som i många fall är hyresboende eller har små bostadslån.
- 4.8.5 När prisbasbeloppet användes för omräkning av folkpensionen visade utvecklingen tidigt att prisbasbeloppsomräkningen gav för låg kompensation för prisförändringarna. Som tillägg till folkpensionen infördes då både successivt ökande pensionstillskott och bostadstillägg. Prisbasbeloppets brister som kompensationsindex för garantipensionerna framhålls också i uttalanden i ESO-rapport 2010:8, Grundskydd för äldre och långtidssjuka, s. 38, samt i SOU 2010: 105, Ålderspension för invandrare från länder utanför OECD-området, s. 54-55. Som alternativ till prisbasbeloppsindexering anges omräkning med inkomstbasbeloppet.
- 4.8.6 Sedan några år tillbaka beräknas varianter av KPI i vilka räntenivåerna ligger fast. En sådan index som benämns KPIF beräknas sedan år 2005 av Statistiska centralbyrån. Den används bl.a. av Riksbanken i stället för KPI för beräkning av hur räntan påverkar inflationen (Finanspolitisk rapport 2008:2, s. 52) Om index med fast räntenivå hade använts vid omräkningen av garantipensionerna under senare år skulle variationerna åren emellan varit avsevärt mindre, se *figur 6*.

Figur 6

Konsumentprisindex, KPI, och KPIF, årliga förändringar 2002-2010



Källa: Statistiska centralbyrån, Konsumentprisindex

4.8.7 Indexuppgången för t.ex. år 2008 som användes för omräkningen för år 2009 skulle ha blivit lägre med KPIF-uppräkningen, ca 3,4 procent i stället för 4,3 procent. I stället för nedräkning år 2010 skulle det med KPIF ha blivit en uppräkning med 1,5 procent. För år 2011 skulle det med KPIF ha blivit en uppräkning med nära 2 procent i stället för nära 1 procent. Detta gäller om garantipensionerna hade omräknats direkt med KPI, inte med prisbasbeloppet.

4.8.8 Föregångarna till KPI, Socialstyrelsens levnadskostnadsindex, tillkom under första delen av 1900-talet och baserades då på utgiftsbudgeten för ett arbetar- och lägre tjänstemannahushåll. Någon motsvarande prisindexindexserie lämplig som kompensationsindex för garantipensionärer och andra låginkomsttagare finns inte i dag.

4.9 Pensionsomräkningen, överväganden och förslag

4.9.1 Överväganden

4.9.1.1 Pensionssystem kan ses i olika perspektiv, i individperspektivet och i samhällsperspektivet. Individperspektivet medför krav på rimlig och trygg pension i relation till avstätt löneutrymme och/eller erlagda avgifter. Samhällsperspektivet innefattande rättssäkerhet borde i sig sammanfalla med individperspektivet med tillägg att pensionssystemet inte bör äventyra den sociala sammanhållningen och den samhällsekonomiska stabiliteten. Det finns också ett tidsperspektiv. Dagens förvärvsarbetande är morgondagens pensionärer. Prioriteringar mellan löneuttag och pensionsavgifter är därför en angelägenhet för alla blivande pensionärer.

- 4.9.1.2 De samhällsekonomiska effekterna blir olika vid nedräkning av allmänna pensioner beroende på om de finansieras från statsbudgeten eller ett från statsbudgeten skilt pensionssystem, ett autonomt pensionssystem såsom i Sverige. I Sverige medför nedräkning av pensionerna vid lågkonjunktur dels minskad efterfrågan på varor och tjänster, dels lägre skatteinkomster för stat och kommun. Båda dessa effekter bidrar till att fördjupa konjunkturedgången.
- 4.9.1.3 Det är också rimligt att omräkningsmetoderna för det allmänna pensionssystemet i Sverige inte framstår som bland de mest ogynnsamma vid internationella jämförelser, särskilt med våra grannländer. Systemet bör också uppfylla EU-rekommendationerna om rimliga och trygga pensioner.
- 4.9.1.4 Ett av motiven för det nya pensionssystemet var att det skulle vara mer finansiellt stabilt än ATP-systemet. Ingripanden skulle inte behövas från politikerna, ingripanden som kunde anses som löftes- eller avtalsbrott. De senaste årens utveckling som krävt skattelättnader för att kompensera för pensionssänkningar visar att pensionssystemet inte fyller detta krav.
- 4.9.1.5 Principbeslutet om det nya pensionssystemet år 1994 redovisades som ett system som skulle medföra "raka rör" mellan erlagda avgifter och utgående pensioner samt att utgående pensioner skulle följa löne-/inkomstutvecklingen. Som något positivt framhölls att pensionerna skulle omräknas i takt med löne-/inkomstutvecklingen, inte som tidigare med prisutvecklingen. AP-fonden skulle dock även fortsättningsvis utgöra buffertfond i systemet.
- 4.9.1.6 Efter principbeslutet har systemet förändrats i ett antal avseenden som bidragit till den negativa pensionsutvecklingen fr.o.m. år 2010. Några raka rör mellan erlagda pensionsavgifter och utgående pensioner kan inte urskiljas. Systemets konstruktion med kombinationen av inkomstpension baserad på pensionsgrundande inkomst "krona för krona" och garantipension med bostadstillägg medför att låg- och mellaninkomsttagare inte har något eller bara lågt utbyte av intjänad pensionsrätt.
- 4.9.1.7 De argument som anfördes för omperiodisering av pensionsutbetalningarna med normen, att klyftan mellan arbetsinkomst och pension eljest skulle bli alltför stor, har minskat i betydelse. Anledningen till detta är att allt flera har extra hög avtalspension under de allra första åren och en del har fortsatt inkomst av förvärvsarbete. Den slojade omfördelningen utgör i sig ingen merkostnad för pensionssystemet. Krav på allmänt höjd pensionsnivå motiverar dock avgiftshöjning såsom nämnts ovan och i avsnitt 5.
- 4.9.1.8 Utvecklingen har visat att pensionssystemet är mycket mera konjunkturkänsligt än man förutsett. De två restriktionerna för pensionsomräkningen, följsamhetsindexeringen med normen och aktiveringen av den automatiska balanseringen, har tydliggjort systemets sårbarhet. Det är orimligt att ett års orealiserade börsförluster för AP-fonden ska medföra att pensionerna för nu levande pensionärer räknas ned för flera år framåt. För garantipensionen medför dessutom omräkningen med

prisbasbeloppet en systematisk underkompensation i förhållande till prisutvecklingen, eftersom KPI och prisbasbeloppet som beräknas på utgifterna för ett medelinkomsthushåll bara ger halv kompensation i köpkraft till låginkomsthushållet.

4.9.1.9 Så länge AP-fonden är en tillgångspost i balansräkningen kommer konjunkturutvecklingen att på ett okontrollerat sätt styra omräkningen av pensionsrätter och utgående pensioner. Pensionärsekonomin blir något av en spekulatsekonomi. AP-fonden som skulle tjäna som buffertfond har i stället blivit ett sänke för pensionerna. Först med utflyttningen av AP-fonden från balansräkningen kan fonden fullt ut tjäna sitt syfte.

4.9.1.10 De åtgärder som synes mest aktuella för att förbättra pensionerna och att lindra eller eliminera effekterna av den negativa pensionsutvecklingen avser därför den automatiska balanseringen och följsamhetsindexeringen för tilläggs-/inkomstpensionerna samt prisbasbeloppsomräkningen för garantipensionen. Skälet är att pensionärerna bör vara tillförsäkrade trygga allmänna pensioner vars värde inte successivt urholkas genom svårtolkade beräkningssystem eller omräkning som medför systematisk underkompensation.

4.9.1.11 Om det allmänna pensionssystemet ska vara autonomt i förhållande till statsbudgeten, som ju var avsikten, måste det förfoga över avsevärt större resurser än för närvarande. Utvecklingen under de senaste åren visar att politikerna måste ta ansvar och inte kan överlåta detta till regelverk och räknemaskiner.

4.9.1.12 Såsom framhållits ovan ger prisbasbeloppsomräkning inte tillfredsställande priskompensation till pensionärer med garantipension och låga inkomster varför annan modell för omräkningen bör väljas, t.ex. omräkning med anknytning till inkomstbasbeloppets förändring.

4.9.2 Förslag om pensionsomräkningen

4.9.2.1 Föreliggande förslag syftar i första hand till att förbättra pensionssystemets funktion samt att lindra eller eliminera de nackdelar med systemet som noterats under dess hittillsvarande funktionstid.

4.9.2.2 Den automatiska balanseringen (bromsen) bör slopas. Någon form av följsamhetsindexering kan ersätta dess funktion. Om någon form av automatisk balansering behålls bör den modifieras genom att AP-fonden flyttas ut från beräkningens tillgångssida. Vidare bör beräkningen av avgiftstillgången göras på samma sätt som beräkningen av pensionsskulden och de olika delarna av pensionsskulden beräknas likformigt.

4.9.2.3 Följsamhetsindexeringen med den s.k. normen på 1,6 procents reduktion av den årliga inkomstindexförändringen, bör reduceras betydligt genom halvering av normen (jfr Norge 0,75 procent) eller helt slopas. Därmed skulle en del av pensionssystemets aktuella kris mildras och förtroendet för pensionssystemet förbättras. Finansieringen kan lösas genom höjning av

pensionsavgifterna och/eller ökat ianspråktagande av medel från AP-fonden under förutsättning att fonden lyfts ut från balansberäkningen.

- 4.9.2.4 Åtgärder bör vidtas för återställande av värdet av de äldre ATP-pensionärernas pensioner.
- 4.9.2.5 Garantipensionernas maximala nivå bör justeras till lika belopp för alla kategorier av ålderspensionärer, oberoende av födelseår. Beloppet bör med automatik följa inkomstutvecklingen i samhället och därför fastställas som andel av inkomstbasbeloppet i stället för andel av prisbasbeloppet. Skälen för detta är dels att prisbasbeloppsomräkning för dessa och andra låga pensioner medför systematisk underkompensation för prisförändringarna, dels att prisbasbeloppsanknytning medför olämplig känslighet för ränteförändringar.
- 4.9.2.6 Pensionsmyndigheten bör få samma uppdrag som föreslogs till dåvarande Riksförsäkringsverket för det nya pensionssystemet, nämligen att övervaka pensionssystemets finansiella stabilitet.

5 Pensionsnivåerna

5.1 Principbeslutet och förändringar

- 5.1.1 Beslutet om det nya pensionssystemet baserades på ett förslag som innebar i princip oförändrade pensionsnivåer i förhållande till tidigare eller samma kompensationsgrad. Detta förutsatte dock inkomster av förvärvsarbete i 40 år med jämn inkomstutveckling. Nivån för den inkomstrelaterade allmänna pensionen skulle baseras på inbetalade avgifter framräknade till pensioneringstidpunkten. Framräkningen skulle ske med en inkomstindex/balansindex, inte som i ATP-systemet i takt med den allmänna prisnivåns förändring mätt med prisbasbeloppet. Grundskyddet garantipensionen skulle dock liksom i det tidigare pensionssystemet beräknas som andel av prisbasbeloppet. Liksom tidigare skulle det också finnas ett inkomst- och förmögenhetsprövat bostadstillägg (BTP).
- 5.1.2 Senare prognoser beträffande pensionsnivåerna i det nya pensionssystemet tyder på att den genomsnittliga nivån på pensionen från det allmänna pensionssystemet vid pensionsavgång blir omkring ca 55 procent av slutlön att jämföra med i genomsnitt 65 procent i det tidigare systemet. Den genomsnittliga pensionen kommer också att variera med olika årskullar. Skillnaden beror på att antagandet om 40 år med jämn inkomst visat sig orrealistiskt för flertalet, bl.a. för kvinnor och yrkesarbetande med längre utbildning.
- 5.1.3 Inkomstpensionens ingångsnivå påverkas inte bara av den framräknade pensionsrätten. Till denna adderas vid pensionsberäkningen arvsvinster. Det sålunda framräknade beloppet divideras med den för årskullen i fråga uppskattade återstående medellivslängden. I kalkylen ingår en omperiodisering av pensionsutbetalningarna som också påverkar ingångspensionen. Vid utbetalning av ingångspensionen förskottas en framtida tillväxt med 1,6 procent per år under pensionärens beräknade återstående livslängd. För varje år som pensionär räknas sedan pensionen om med förändringen i inkomstindex minus tillväxtnormen 1,6 procent.
- 5.1.4 Garantipensionernas nivåer beräknas liksom tidigare folkpensionernas som andelar av prisbasbeloppet. Deras maximala nivå är något olika såsom nämnts i det föregående. För födda år 1937 eller tidigare är nivån 2,1814 prisbasbelopp per år för ensamstående och 1,9434 prisbasbelopp för gift. För senare födda pensionärer är årsbeloppen 2,13 resp. 1,9 prisbasbelopp per år. De nu nämnda andelarna av prisbasbeloppet gäller fr.o.m. år 2003. Garantipensionen ersatte då folkpensionen och pensionstillskottet. Beloppen höjdes också något, bl.a. med hänsyn till att ingen med hög skattesats skulle få lägre disponibel inkomst vid övergången till beskattad pension.
- 5.1.5 Störst betydelse för pensionens storlek har självfallet avgiftsnivån liksom träffade pensionsutfästelser. Nivån är också beroende av pensioneringsåldern och därmed beräknad återstående livslängd. Som jämförelse kan nämnas att de totala avgifterna för ålderspensionerna (ATP och folkpensionsförmåner)

beräknades tidigare till ca 20 procent av lönesumman⁴. I det reformerade pensionssystemet är motsvarande del av pensionsavgifterna endast ca 16 procent av lönesumman. Avsättningen till premiepensionssystemet, 2,5 procentenheter, avser pensioner till framtida pensionärer.

5.2 Jämförelser av genomsnittliga kompensationsgrader/pensionsnivåer

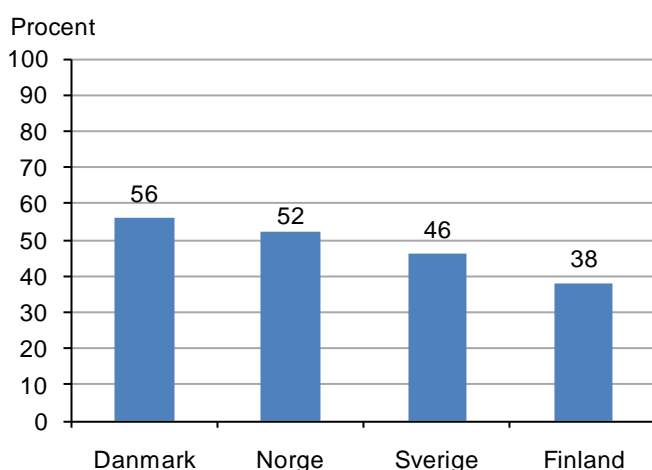
- 5.2.1 Den vanligaste jämförelsebasen för pensionsnivån är för individen oftast avgångslönen. För pensionärskollektivet jämför man ofta med genomsnittsinkomsten för hela befolkningen i åldern 20-64 år eller med genomsnittslönen för förvärvsarbete i samma ålder. För individen är kompensationsgraden totalt mycket individuell beroende på både utfallet av allmän pension, avtalspension samt privat pensionssparande.
- 5.2.2 Med pensionsnivå avses här nivån för ingångspensionen vid pensioneringstillfället. Pensionsnivåer kan relateras till olika jämförelsebaser, t.ex. till tidigare förvärvsinkomster beräknade på olika sätt och till nivåer i andra pensionssystem, svenska och utländska. I förhållande till pensionsnivåerna i ATP-systemet, ca 65 procent av avgångslönen, pekar prognoser för det nya pensionssystemet mot en sänkning till ca 55 procent, alltså en nedräkning med ca 15 procent (1-55/65).
- 5.2.3 Det är också rimligt att jämföra kompensationsgraden i Sverige med den i andra länder, då närmast våra grannländer. De procenttal, som redovisades för Sverige, Finland och Norge i *figur 5* i avsnitt 4.6, s. 31, avser förhållandet till genomsnittslönerna för samma tidsperiod. Nivåerna för ingångspensionerna är i den jämförelsen lägre för Sverige, 65 procent mot 71 procent för Finland och 73 procent för Norge. Störst är således skillnaden till Norge där nivån ligger ca 12 procent högre (73/65-1). I Finland är nivån ca 9 procent högre (71/65-1).
- 5.2.4 Det är också av intresse att jämföra kompensationsgraden i Sverige med dem i EU-länder med likartad inkomststruktur. Europeiska Kommissionen publicerade under år 2010 (7.7.2010) en "Grönbok med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU". Som huvudmål anges där "tillräckliga och långsiktigt bärkraftiga pensioner". Utöver reformer av pensionssystem som hittills syftat till att öka stabiliteten på lång sikt kommer det att krävas ytterligare modernisering för att rätta till brister i form av otrygga och låga pensionsnivåer (Grönbok s. 8).
- 5.2.5 Utan hänsyn till olika pensioneringsåldrar redovisas i samma rapport bl.a. genomsnittliga allmänna pensioner år 2007 och 2060 för 28 EU-länder i procent av genomsnittlig lönenivå i respektive land. Sverige intar tillsammans med Finland år 2007 en plats något över mitten men fram till år 2060 har Sverige sjunkit till bottenkiktet, -39 procent. För Norge är förändringen till år 2060 -8 procent, för Finland -5 och för Danmark -4 procent (Grönbok, Figure 4).

⁴ SOU 1994:20, s.30, beräknat ur tabell 2.3

- 5.2.6 Det finns också statistik som belyser skillnaderna i ekonomisk grundtrygghet för ålderspensionärer i de nordiska länderna. I den ovan nämnda publikationen anges nivåerna för garantipensionen i Danmark, Norge, Sverige och Finland. Danmark och Norge har högst nivåer med 44 respektive 41 procent, Sverige och Finland lägst med 28 respektive 26 procent.
- 5.2.7 Om det inkomst- och förmögenhetsprövade bostadsstödet beräknat med hänsyn till genomsnittlig bostadshyra *adderas* till garantipensionens maximibelopp blir nivåerna för grundskyddet högre men ordningsföljden mellan länderna densamma, se följande, *figur 7*. Procenttalen avser inkomst efter skatt för ensamstående pensionär som andel av genomsnittslönen.

Figur 7

Maximal grundtrygghet som andel av genomsnittslönen i Danmark, Norge, Sverige och Finland år 2007, efter skatt



Källa/underlag: Ålderspensionssystem i Norden, tabell 5.1

- 5.2.8 Såsom framgår av diagrammet är grundtrygghetens andel högst i Danmark med 56 procent av genomsnittslönen. Sedan kommer Norge med 52 procent, Sverige med 46 procent och Finland lägst med 38 procent. Grundtryggheten är således ca 18 procent lägre i Sverige än i t.ex. Danmark ($1 - 46/56$).
- 5.2.9 För bedömning av garantipensionernas värde har reglerna för deras årliga omräkning/indexering stor betydelse. Där finns betydande skillnader. I Sverige och Finland tillämpas omräkning i takt med prisnivåns förändringar. I Danmark tillämpas omräkning i takt med löneökningen, dock med avdrag 0,3 procentenheter från löneökningen de år denna är större än 2 procent. I Norge förändras utgående garantipension i takt med lönerna, fr.o.m. år 2011 även med hänsyn till förändringar i medellivslängden. Indexeringen garanteras dock inte ge lägre indexering än för inkomstpensionen (den årliga löneökningen minus 0,75 procentenheter).

5.3 Analys av pensionsnivåerna

- 5.3.1 I ett samhällsekonomiskt perspektiv är tillräckliga pensioner en fråga om fördelning av konkreta resurser, varor och tjänster, mellan ålderspensionärer och övriga medborgare under samma tidsperiod. Detta gäller alltid, oberoende av om pensionerna är förmånsbestämda, avgiftsbestämda, finansierade via fonder eller fördelningssystem. I ett fondsystem är man närmast idén om "raka rör" mellan erlagda avgifter och utgående pensioner. Sambandet är dock oftast beroende av ränteförändringar och/eller utvecklingen på aktiebörsen. En större andel pensionärer än tidigare medför totalt sett ökat efterfrågetryck vid individuellt förvärvade pensionsrätter. Detta gäller oberoende av om pensionsrätten förvärvats i det allmänna pensionssystemet, såsom avtalspension eller genom privat pensionssparande.
- 5.3.2 Inkomstrelaterade pensionssystem innebär registrering av ekonomiska fordringsrätter baserade på pensionsgrundande inkomster och belopp, rättigheter som omvandlas till pension vid och fr.o.m. pensioneringstillfället. Förutom på pensionsgrundande inkomster beräknas pensionsrätter även på socialförsäkringsersättningar som sjukpenning och arbetslöshetsersättning. Dock beräknas därvid pensionsrätten enbart på ersättningarna och inte på de bakomliggande inkomster som ersättningarna baseras på. Då de försäkringsmässiga kopplingarna mellan inkomster och socialförsäkringsersättningar kraftigt har försvagats de senaste åren, får pensionsrätt enbart för ersättningarna effekten en lägre pensionsnivå jämfört med sjuk- och aktivitetsersättning, där pensionsrätten beräknas på antagandeinkomster, samt pensionsgrundande belopp.
- 5.3.3 Det föreligger ett politiskt samförstånd att antalet arbetsår med förvärvsinkomst måste ökas generellt med några år. Så som pensionssystemet är konstruerat ger varje extra arbetsår med förvärvsinkomst efter 65 års ålder bättre pension än om det hade legat i början av arbetslivet. För att få de unga i arbete tidigare än i dag diskuteras eventuella olika stimulanser, som t.ex. nedskrivning av studielån vid snabb genomgången högskoleutbildning. En annan stimulans kan vara att ge bonus vid beräkning av pensionsrätt om unga kommer tidigare in i arbetslivet än i dag, t.ex. att pensionsrätt som förvärvas vid 24 års ålder räknas upp med 2 procent, vid 25 års ålder med 1,5 procent osv.
- 5.3.4 För att pensionsrätterna inte ska förlora i värde genom den fortlöpande inflationen omräknas de efter olika index. I det reformerade pensionssystemet sker omräkningen av pensionsrätten med en inkomstindex, dock med reducering från tidpunkter då den automatiska balanseringen aktiverats, såsom fr.o.m. år 2010. Den negativa balanseringseffekten bidrar därmed även till osäkerhet och otrygghet beträffande inkomstpensionens begynnelsebelopp.
- 5.3.5 Ingångspensionerna i det nya pensionssystemet är genom omräkning med normen 1,6 procent per år beräknade till högre belopp, ca 15 procent, än vid en rak beräkning. Därmed döljs den förhållandevis låga ingångsnivån i det nya pensionssystemet. Omperiodiseringen av pensionsutbetalningarna via följsamhetsindexeringen med normen 1,6 procent medför i princip

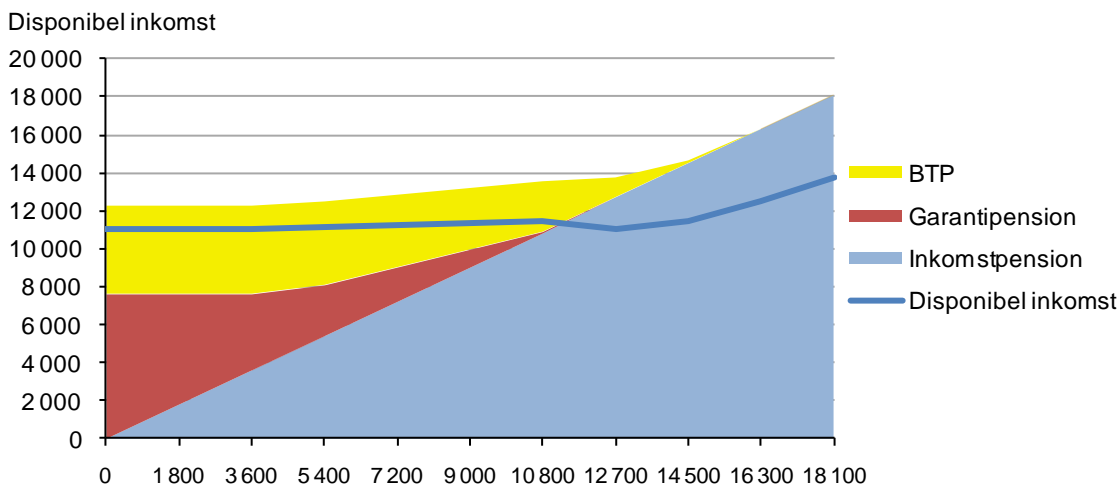
värdesäkring av pensionen för de år realinkomstutvecklingen beräknas till +1,6 procent. Vid lägre utveckling blir det ofullständig värdesäkring. Omräkningen i takt med inkomstutvecklingen har således fått form av villkorad värdesäkring.

- 5.3.6 Såsom nämnts ovan är det maximala garantipensionsbeloppet olika för dem födda år 1937 eller tidigare och senare födda. Anledningen till de något högre garantipensionsbeloppen för den äldre pensionärsgruppen är att vid omräkningen av beloppen från folkpension och maximalt pensionstillskott till garantipension ville försäkra sig om att ingen skulle få lägre disponibel inkomst än tidigare, även om kommunalskattesatsen var så hög som 34 procent (prop.1999/2000:127, SfU:3).
- 5.3.7 För pensionärernas ekonomiska grundtrygghet i form av garantipension utgör bostadstilläggen till pensionärer (BTP) ett viktigt supplement. I ansökan om BTP ingår en förmögenhetsprövning, som varken är rättvis eller rättsäker. Förmögenhet i form av egen bostad ingår inte i prövningen, vilket innebär att ett eget ägt boende gynnas i förhållande till hyresboende. Dessutom är informationen om andra förmögenhetsslag tillgänglig i begränsad omfattning, särskilt efter det att förmögenhetsskatten är avskaffad. Finansiell förmögenhet från den svenska finanssektorn är lätt att få reda på men däremot är tillgångar utomlands, samt andra slag av tillgångar svårare att få kännedom om.
- 5.3.8 Beloppen för BTP är som tidigare beskrivits bestämda av både en ersättningsgrad i procent och ett kostnadstak. Varken ersättningsgraden eller kostnadstaket följer med automatik prisnivåns förändringar. En mycket stor andel av ålderspensionärerna bor i hyresrätter, särskilt de alla äldsta som hyresgäster i dyrt äldreboende. Hyresindexalen i KPI har sedan år 2001 höjts med 22 procent. Det högsta månadsbelopp som kan erhållas från BTP har under samma period räknats upp med bara 15 procent.
- 5.3.9 Det finns såsom också nämnts i det föregående tre likartade typer av bostadsstöd till ålderspensionärer, vid sidan av BTP både SBTP och bostadsstöd i äldreomsorgsstödet. I de två sistnämnda stödformerna utgår bostadstillägget med ersättningsgrad upp till 100 procent mot 93 procent för BTP och kostnadstak om 6 200 kronor per månad mot 5 000 kronor för BTP.
- 5.3.10 Kombinationen av garantipension, tilläggs-/inkomstpension, bostadsstöd och skatteuttag för ålderspensionärerna medför att den disponibla inkomsten är densamma upp till en pensionsinkomst om ca 12 000 kronor i månaden. Utbytet av intjänad pensionsrätt är således lågt eller obefintligt för de ca 800 000 pensionärer som har så lag inkomst.
- 5.3.11 Nettoeffekten av nämnda förmåner i form av lågt utbyte av intjänad pensionsrätt framgår av följande *figur 8* som visar sambandet mellan inkomstpension och disponibel inkomst för en ogift ålderspensionär. Den blå nästan horisontella linjen fram till en pensionsinkomst om ca 12 000 kronor i månaden markerar den disponibla inkomsten vid olika nivåer för inkomstpensionen.

Figur 8

Disponibel inkomst per månad för ogift pensionär år 2011

Kr per månad



Källa: ESO-rapport 2010:8, s. 38, figur 2.1, omräknat till år 2011.

5.3.12 Som framgår av jämförelsen mellan de nordiska länderna är pensionärernas grundtrygghet förhållandevis låg i Sverige, detta trots komplettering av garantipensionen med inkomst- och förmögenhetsprövat bostadstillägg (BTP), se figur 7, s. 40. För många äldre, ca 130 000 med garantipensionens maximibelopp, är boendekostnaderna så höga att de utgör ungefär hälften av levnadskostnaderna. Ett alternativ till nuvarande grundtrygghet med garantipension och BTP, som diskuterats, är att slopa BTP och istället höja garantipensionernas nivå⁵. Eftersom en sådan reform skulle leda till ett antal effekter på olika områden måste den noga analyseras innan man tar ställning till den.

5.4 Förslag om pensionsnivåerna

5.4.1 För realiserande av det uttalade syftet om i princip oförändrad pensionsnivå i förhållande till tidigare bör nivåerna för tilläggs- och inkomstpensionerna i det reformerade pensionssystemet höjas. Pensionernas nivå bör dessutom väl motsvara nivåerna i grannländerna och jämförbara EU-länder. För finansiering av pensionshöjningen erfordras bl.a. höjningar av pensionsavgiften såsom närmare diskuteras i följande avsnitt, 6 Pensionssystemets avgiftsfinansiering.

5.4.2 Då sjukdom och arbetslöshet får betraktas som ofrivillig frånvaro från arbete i lik hög grad som pliktjänstgöring, studier och barnår bör pensionsrätter på bakomliggande inkomster beaktas på samma sätt som vid sjuk- och aktivitetsersättning. För att den bakomliggande inkomsten ska kunna

⁵ En översiktlig studie har gjorts av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi i Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen, Stockholm 2010, s. 33-45

utvecklas som en normal inkomst bör det också övervägas att den dessutom omräknas med inkomstbasbeloppet i stället för som idag med prisbasbeloppet.

- 5.4.3 Med nuvarande ordning blir pensionsnivån vid pensioneringen högre än den skulle vara utan följsamhetsindexering med normen. Omfördelningen i tiden av pensionsutbetalningarna genom normen 1,6 procent bör, såsom föreslagits i avsnittet om pensionsomräkning, ändras genom att normen sänks till hälften eller slopas. Dessa åtgärder innebär i sig ingen merkostnad för pensionssystemet.
- 5.4.4 En noggrann analys bör göras av effekterna av ett slopande av BTP och höjning av garantipensionernas nivå såsom diskuterats. Därvid bör särskilt undersökas vilka tröskeleffekter som kan uppkomma vid olika disponibla pensionsinkomster (efter skatt), bl.a. betydelsen för intjänade pensionsrätter.
- 5.4.5 Den maximala nivån för garantipensionerna bör vara densamma för alla garantipensionärer oberoende av födelseår, dvs. för den yngre pensionärsgruppen, födda år 1938 eller senare höjas till samma nivå som för den äldre. Skillnaden förefaller nu ologisk. Åtgärden skulle också medföra en förenkling av systemet.
- 5.4.6 Garantipensionens maximala nivå bör beräknas som andel av inkomstbasbeloppet i stället för prisbasbeloppet i linje med att pensionsomräkningen också ska ske i förhållande till inkomstbasbeloppets förändring. Om följsamhetsindexering av pensionerna bibehålls bör även garantipensionerna följsamhetsindexeras.
- 5.4.7 Bostadstillägget till pensionärer (BTP) bör beräknas utan förmögenhetsprövning eller med ändrad förmögenhetsprövning, där värdet av egen ägd bostad jämföras med hyresboende, samt bättre hänsyn tas till icke-finansiella förmögenhetstillgångar.
- 5.4.8 BTP bör höjas till samma nivåer som för särskilt bostadstillägg (SBTP) och äldreförsörjningsstöd samt förändras i takt med förändringen av boendekostnaderna, t.ex. mätt med hyrornas förändring enligt konsumentprisindex. SBTP bör också förändras, så att den faktiska disponibla inkomsten används som grund och bosättningskravet avskaffas för personer över 65 år.

6 Pensionssystemets avgiftsfinansiering

6.1 Principbeslutet och förändringarna

- 6.1.1 Till skillnad mot ATP-systemet är det nya pensionssystemet ett renodlat ålderspensionssystem. Efterlevandeförmåner och förtidspensioner, som delvis ingick i ATP-systemet, finansieras numera med en särskild efterlevandepensionsavgift samt en höjning av sjukförsäkringsavgiften, båda arbetsgivaravgifter. I likhet med ATP-systemet ska finansieringen av de inkomstrelaterade pensionerna, tilläggs- och inkomstpensionerna, vara helt skild från statsbudgeten. De ska bekostas med den allmänna pensionsavgiften från de förvärvsarbetande samt vid behov med medel från AP-fonden. Fonden ska ha kvar sin funktion som buffertfond. Garantipensionerna ska helt finansieras över statsbudgeten.
- 6.1.2 I det nya allmänna pensionssystemet ska avgifterna, totalt 18,5 procent, *samtidigt* täcka både utgifterna för aktuella pensionsutbetalningar och sparandet för framtida pensioner och pensionärer. I ATP- och folkpensionssystemet motsvarade de totala utgifterna för aktuella ålderspensioner ca 18 procent. Mot denna bakgrund måste det reformerade pensionssystemet anses vara underfinansierat.
- 6.1.3 Av den totala nivån för pensionsavgiften, 18,5 procent, skulle ursprungligen 16,5 procentenheter gå till pensionssystemets fördelningsdel. Den andelen sänktes år 1999 till 16 procentenheter. Till skillnad mot tidigare skulle socialförsäkringarna/staten betala pensionsavgifter även för pensionsgrundande inkomster och ersättningar från socialförsäkringarna.
- 6.1.4 Enligt principerna för det nya pensionssystemet ska framtida pensioner i princip grundas på erlagda pensionsavgifter, vilka i sin tur ska beräknas på pensionsgrundande inkomster. För arbetstagaren skulle avgiftsunderlaget bestå av summan av *inkomster* av anställning och annat förvärvsarbete efter vissa kostnadsavdrag till den del summan var mindre än 7,5 förhöjda prisbasbelopp/inkomstbasbelopp och större än 0,24 prisbasbelopp. Denna nedre gräns ändrades år 2003 till 0,423 prisbasbelopp. Pensionsavgift skulle betalas även för vissa inkomster av socialförsäkringar samt för pensionsgrundande *belopp*.
- 6.1.5 Reglerna för beräkning av pensionsgrundande inkomster ändrades senare (prop.1997/98:151, SfU13). Fr.o.m. inkomståret 1999 ska vid fastställande av pensionsgrundande inkomst bl.a. ett belopp motsvarande den allmänna pensionsavgiften (7 procent) avräknas. Detta innebar att den pensionsgrundande inkomsten reducerades för dem med förvärvsinkomster som var lägre än eller något översteg förmånstaket, 7,5 inkomstbasbelopp.
- 6.1.6 Enligt princippropositionen skulle den totala pensionsavgiften 18,5 procent hälftändelas mellan arbetstagare och en arbetsgivare, 9,25 procent vardera. Höjningen av arbetstagaravgifter från ca 7 till 9,25 procent skulle finansieras genom s.k. löneväxling. Den skulle innebära en kompenserande lönehöjning.

Någon överenskommelse om löneväxling träffades dock inte men gäller fortfarande som mål.

6.1.7 Eftersom någon löneväxling inte kom till stånd men pensionsavgift skulle betalas av den enskilde infördes i stället skattelättnader. Fr.o.m. inkomståret 2000 infördes successivt skattereduktion för pensionsavgiften. Den innebär att nära hälften av finansieringen av det nya pensionssystemet, ca 90 miljarder kronor per år, fr.o.m. år 2006 belastar statskassan, och därmed alla skattebetalare, även nuvarande pensionärer. Beloppet för den allmänna pensionsavgiften, 7 procent, tillgodoses dock de förvärvsarbetande såsom pensionsrätt.

6.1.8 Den ålderspensionsavgift om 10,21 procent som arbetsgivare och egenföretagare betalar avser hela arbetstagarinkomsten i den mån den är högre än 1000 kronor per år till samma mottagare. En del av ålderspensionsavgiftens belopp, den som arbetsgivaren betalar för lön över intjänandetaket (8,07⁶ inkomstbasbelopp), ca 15 miljarder kronor per år, betraktas som skatt och tillförs statsbudgetens inkomstsida.

6.2 Avgiftsinkomster och utgifter

6.2.1 Utgående ålderspensioner finansieras till övervägande del med avgifter, till mindre del med avkastning från AP-fonden, se *tabell 2* med kommentarer.

Tabell 2

Inkomster och utgifter för de allmänna pensionerna år 2009

Miljarder kronor

Uppgifterna avser direkta in- och utbetalningar, ej AP-fondsekonomin

	Inkomster			Utgifter			Överskott	
	avgifter medel	statl. medel	från AP-fond	S:a	pensioner motsv.	administr. kostnader		S:a
Ålderspension								
- till/från AP-fonden	203		17	220	218	2	220	-
- till/från statsbudgeten (GP) ⁷	15	4		19	19	0	19	-
- premiepensionssystemet	29			29	1	0	1	28

Källa: Pensionsmyndigheten

6.2.2 Av avgiftsinkomsterna till ålderspensionssystemet om totalt 247 miljarder kronor gick år 2009 ca 203 miljarder till AP-fonden för finansiering av utgifterna för inkomstpensionerna. För första gången under senare år täckte dock avgiftsinkomsterna inte utgifterna. Ca 17 miljarder kronor av AP-fondens avkastning fick också tas i anspråk. I övrigt gick ca 29 miljarder av utgifterna till premiepensionssystemet och 15 miljarder till statsbudgeten. Beloppet 15

⁶ Allmänna pensionsavgiften 7 procent dras från avgiftsunderlaget, 93 procent av 8,07 är 7,5 inkomstbasbelopp

⁷ Garantipension här förkortad till GP.

miljarder kronor avsåg ålderspensionsavgifter som betalats för inkomster över intjänandetaket.

- 6.2.3 Överskottet för premiepensionerna, 28 miljarder kronor, beror på hittills små utbetalningar eftersom premiepensionssystemet är under uppbyggnad. Av avgiftsinkomsterna som totalt debiterades till pensionssystemet år 2009, 247 miljarder kronor, avsåg ca 89 miljarder eller endast ca 36 procent inkomst betecknad som allmänna pensionsavgifter. Ca 158 miljarder eller 64 procent hänförde sig till arbetsgivaravgifter.
- 6.2.4 Enligt riktlinjerna för pensionssystemets fördelningsdel ska tilläggs- och inkomstpensionerna i princip finansieras med avgifter, dock med AP-fonden som buffertfond att anlitas de år avgiftsinkomsterna inte räcker till. Därutöver kan pensionsnivåerna justeras nedåt enligt vissa regelsystem. Utifrån uppgifter från Ekonomistyrningsverket om ålderspensionssystemets ekonomi beräknas beloppen för pensionssystemets inkomster och utgifter enligt följande, belopp i miljarder kronor, *tabell 3*. Beloppen för åren 2010-2015 har räknats fram på prognostal. Utvecklingen illustreras med diagram i *figur 9*.

Tabell 3

Avgiftsinkomster och utgifter för pensionssystemets fördelningsdel åren 2006-2015

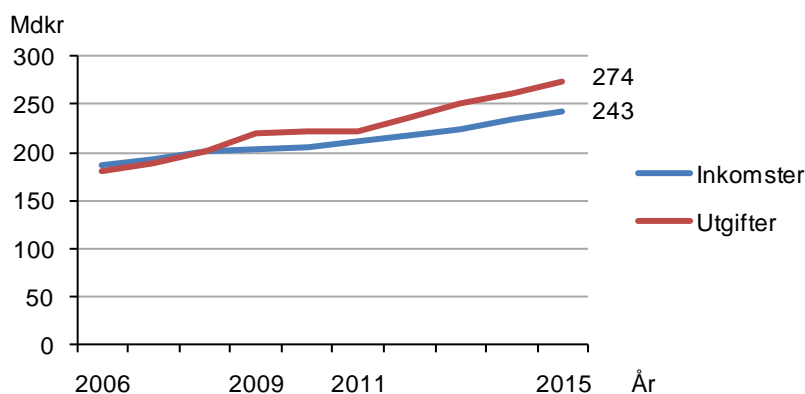
Miljarder kronor

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Avgiftsinkomster	186	193	202	203	206	211	217	225	235	243
Utgifter	180	189	202	220	223	222	236	250	261	274
Överskott/underskott	6	4	0	-17	-17	-11	-19	-25	-26	-31

Källa: Ekonomistyrningsverket, Prognos december 2010.

Figur 9

Avgiftsinkomster och utgifter för tilläggs- och inkomstpensioner åren 2006-2009 och prognostal för åren 2010-2015



Källa: Ekonomistyrningsverket, Prognos december 2010

6.3 Analys av avgiftsfinansieringen

- 6.3.1 Såsom framgår av *tabell 3* och diagrammet i *figur 9* finns det en viss balans mellan avgiftsinkomster och utgifter t.o.m. år 2008. För att täcka pensionssystemets utgifter krävs fr.o.m. år 2009 ianspråktagande av avkastningen, då enbart avgiftsinkomsterna inte räcker. Med åren beräknas avgiftsunderskotten successivt öka och detta trots att pensionerna räknas fram med lägre omräkningstal fr.o.m. år 2010. Avgiftsunderskottet beräknas öka till ca 30 miljarder kronor för år 2015. Det ackumulerade underskottet för hela perioden 2009 -2015 kan beräknas till ca 146 miljarder kronor.
- 6.3.2 Avgiftsunderskottet om ca 30 miljarder kronor år 2015 motsvarar ett uppräkningsbehov av avgiftsinkomsterna med ca 13 procent. För balans mellan utgifter och avgiftsinkomster detta år skulle den nuvarande avgiften till fördelningssystemet, 16 procent, behöva höjas till 18 procent ($274/243-1$), allt under de förutsättningar som prognoserna baseras på.
- 6.3.3 Det faktum att arbetstagaravgiften/allmänna pensionsavgiften numera finansieras skattevägen motiverar en omprövning av avgiftsfinansieringen. Ska som nu ca hälften av pensionsutgifterna finansieras med skatt är det en återgång till ett finansieringssystem liknande det tidigare med en skattefinansierad grundpension till alla i form av folkpension jämte en tilläggspension. Med en sådan lösning skulle man undvika nackdelarna med det nuvarande pensionssystemet, att många får lågt eller inget utbyte av sin intjänade pensionsrätt.
- 6.3.4 En av principerna för det reformerade pensionssystemet var att avgiftsinkomsterna skulle täcka pensionsutgifterna och att den automatiska balanseringen skulle aktiveras först i undantagsfall. I nuvarande läge är risken för bestående aktivering av den automatiska balanseringen överhängande. Nuvarande utveckling är inte förenlig med kravet på tillräcklig och trygg pension.

6.4 Förslag om avgiftsfinansieringen

- 6.4.1 För genomförande av intentionerna att pensionssystemet ska vara avgiftsfinansierat måste nuvarande avgift 16 procent till systemets fördelningsdel höjas. Avgiften bör höjas till minst samma nivå som motsvarar utgifterna för ålderspension i det tidigare pensionssystemet, ca 18 procent. Detta är nödvändigt för att avgiftsfinansieringen ska återställas på kort sikt. Förändringen kan t.ex. genomföras som omfördelning av avgiftsmedel från premiepensionssparandet till fördelningsdelen, höjning av den totala avgiften från nuvarande 16 procent, omfördelning mellan arbetsgivaravgifterna totalt sett eller tillförsel av erlagda ålderspensionsavgifter över intjänandetaket, ca 15 miljarder kronor per år, eller som en kombination av åtgärderna.
- 6.4.2 Nuvarande ordning, som innebär att hela den allmänna pensionsavgiften - motsvarande 90 miljarder kronor per år - belastar statsbudgeten, överensstämmer inte med principbeslutet om finansieringen. Dagens pensionärer är nu med och betalar via skatten del av både sina egna och

framtida pensioner. Om problemet inte kan lösas med löneväxling men pensionssystemet ska vara avgiftsfinansierat, dvs. belasta löneutrymmet, är ett alternativ att låta hela finansieringen ske med arbetsgivaravgifter.

- 6.4.3 Hela finansieringen av pensionssystemet bör ses över om principbeslutet om hälftindelning av avgiften 18,5 procent mellan arbetsgivaravgift och arbetstagaravgift (allmän pensionsavgift) ska fullföljas. Ett uppdrag av denna innebörd ligger redan hos Pensionsgruppen.
- 6.4.4 Pensionssystemet bör förändras så att det blir okänsligt för förändringar i skattesystemet. Att föreslå hur detta ska genomföras ligger i ett uppdrag till Pensionsgruppen.

7 AP-fonden och dess administrationskostnader

7.1 AP-fonden

7.1.1 Utveckling och analys

7.1.1.1 AP-fonden/fonderna tillkom år 1960. Dess huvudsakliga syfte angavs vara att som buffertfond förhindra snabba svängningar i avgiftsuttaget och pensionsutbetalningarna i ATP-systemet samt att hålla upp sparandet i samhället. Den byggdes successivt upp med överskott av avgiftsmedel till ATP-systemet. Vid tidpunkten för de första utbetalningarna enligt det nya pensionssystemet år 2001 var fondbehållningen 565 miljarder kronor. AP-fonden omorganiserades flera gånger efter år 1960, se *bilaga 6*.

7.1.1.2 År 2001 ändrades fondsystemet i anslutning till dess uppgift att ingå som finansiellt stöd för det nya pensionssystemets fördelningsdel. Sedan dess består fonden juridiskt och administrativt av sex fonder, nämligen Första, Andra, Tredje, Fjärde samt Sjätte och Sjunde AP-fonden. Första- Fjärde AP-fonden, i dagligt tal AP-fonden, ska tillsammans utgöra buffertfond även i det nya pensionssystemet. Sjätte AP-fonden får inga avgiftsinkomster och betalar inte heller till pensionssystemet. Sjunde AP-fonden tillhör Premiépensionssystemet. Varje fond leds av en fondstyrelse.

7.1.1.3 Fondstyrelsernas placeringspolicy har under årens lopp förändrats betydligt. Från början, år 1960, gällde lågriskplacering i räntepapper och obligationer. År 1974 utvidgades den till placering i aktier och år 1988 till fastigheter. I samband med omorganisationen till fyra likvärdiga fonder år 2001 utvidgades placeringsrätten ytterligare, nämligen till fondandelar, finansiella kontrakt och fordringsrätter. Det sistnämnda gäller dock endast om värdepappren är omsättningsbara och marknadsnoterade. Sjätte AP-fonden ska placera i små och medelstora tillväxtföretag vilket medför högre risk.

7.1.1.4 Som överordnat mål för fondstyrelserna gäller långsiktigt hög avkastning till låg risknivå. Inom ramen för målet gäller särskilda riktlinjer med syfte att begränsa risktagandet (Regeringens Skr 2009/10:130, s. 19). Vid utgången av år 2009 hade AP-fonden i genomsnitt 54 procent av sitt fondkapital placerat i aktier.

7.1.1.5 Inkomsten av pensionsavgifterna som tillfaller pensionssystemets fördelningsdel går i lika delar till Första- Fjärde AP-fonden. Dessa fonder bidrar också till pensionsutgifterna med lika delar.

7.1.1.6 Utvecklingen av AP-fondens (1-4) och Sjätte AP-fondens marknadsvärden per den 31 december resp. år framgår av följande sammanställning.

Tabell 4

AP-fondens och Sjätte AP-fondens tillgångar per den 31 december åren 1998-2010

Miljarder kronor

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AP-fonden	745	747	734	565	488	577	646	769	858	896	707	827	875
Överföring till statsbudgeten		45	45	155									
Sjätte AP-fonden	12	19	18	17	12	13	12	15	17	20	16	18	20

Källa: Regeringsskrivelser till riksdagen, nr 130, respektive budgetår

7.1.1.7 Överföringen från AP-fonden till statsbudgeten åren 1999-2001 kan från *tabell 4* summeras till 245 miljarder kronor. Dessutom reducerades AP-fondens behållning genom för låg överföring av avgiftsinkomster från statsbudgeten till pensionssystemet år 1999, varför det totala beloppet beräknats till ca 260 miljarder kronor⁸.

7.1.1.8 Avgörande för utvecklingen av AP-fondens värde har hittills främst varit utvecklingen på aktiebörsen, kapitalets direktavkastning och vissa år valutakursförändringar. Det redovisade värdet avser vad som finns kvar efter utgift för täckning av avgiftsunderskottet för pensionsutbetalningarna, såsom inträffade för år 2009. Dessutom har de ovan redovisade överföringarna av medel till statsbudgeten, ca 260 miljarder kronor åren 1999-2001, haft stor betydelse. Med det högre belopp, + 350 miljarder inklusive avkastning, som fondbehållningen skulle ha uppgått till skulle bromsen inte ha slagit till för år 2010.

7.1.1.9 Besluten om överförande av medel från AP-fonden till statsbudgeten baserades ursprungligen på följande bedömning. Även om AP-fonden fortsättningsvis ska utgöra buffertfond för finansiering av ålderspensioner så kan medel från fonden under en övergångstid även tas i anspråk för finansiering av andra pensioner. Med hänsyn till att det nya pensionssystemet ska vara mera ekonomiskt robust kan också fondstyrkan minskas. Som tillräcklig buffert nämndes olika belopp, bl.a. en fondstyrka motsvarande ett halvt års pensionsutbetalningar. Finansutskottet (1999/2000:FiU19) angav en restriktion: "Överföringen skulle dock inte vara så stor att det fanns risk för att pensionerna senare på grund av kapitalöverföringen skulle behöva sänkas via den automatiska balanseringen". År 1998 motsvarade AP-fondens marknadsvärde fem års pensionsutbetalningar utöver avgiftsinkomster.

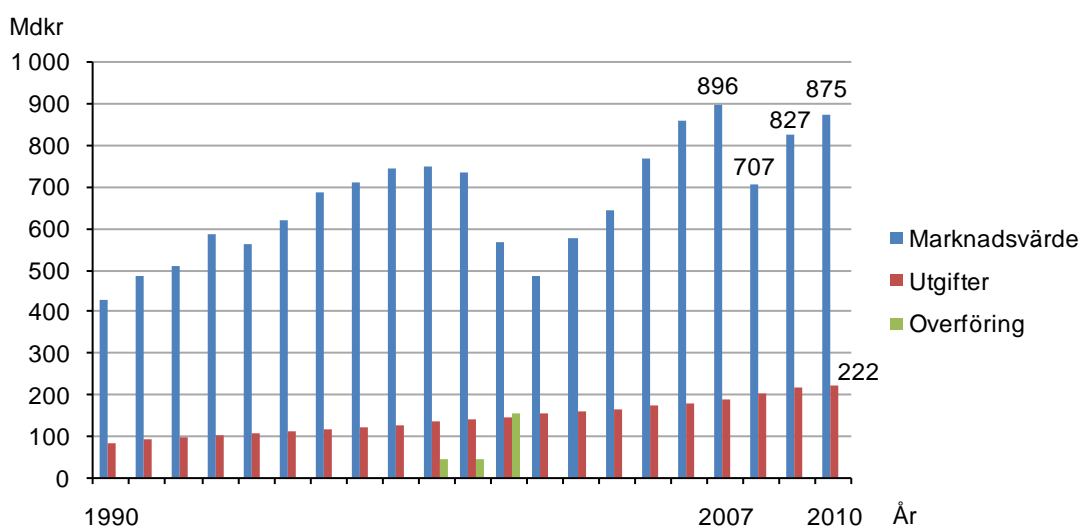
7.1.1.10 Relationerna mellan utgifterna för pensionssystemets tilläggs- och inkomstpensioner och AP-fondens marknadsvärde för åren 1990-2010 illustreras i *figur 10*. För t.ex. år 2010 var AP-fondens marknadsvärde (875

⁸ Pensionssystemets årsredovisning 2003, s. 50.

mdkr) ca 4 gånger så stort som samma års utgifter för utbetalningarna och administrationen av tilläggs- och inkomstpensionerna (ca 223 mdkr). Detta gäller utöver samtidig inkomst av avgiftsmedel. Den tredje stapeln i diagrammet för åren 1999-2001 representerar överföringarna dessa år från AP-fonden till statsbudgeten, 45+45 +155 miljarder kronor.

Figur 10

AP-fondens marknadsvärde den 31 dec. och utgifter åren 1990-2010 samt överföringar åren 1999-2001



Källa: Försäkringskassan/ Pensionsmyndigheten

7.1.1.11 Det var främst den negativa börsutvecklingen år 2008 som aktiverade bromsen för framräkningen av pensionsrätterna och pensionsutbetalningarna för åren 2010 och 2011. AP-fondens roll som tillgång i balansberäkningen för den automatiska balanseringen hade där en avgörande betydelse.

7.1.1.12 Besparingen för pensionssystemet år 2010 genom pensionsnedräkningen med 3 procent uppgick till ca 7 miljarder kronor. Det gav som resultat ett skattebortfall för stat och kommun om ca 3 miljarder kronor. För år 2011 betydde nedräkningen av pensionerna med 4,3 procent ca 10 miljarder kronors besparing och ett skattebortfall om ca 4 miljarder kronor. Den totala besparingen för pensionssystemet för åren 2010-2011 uppgick till ca 17 miljarder kronor motsvarande ca 2 procent av AP-fondens värde år 2009. Fonden kunde inte utnyttjas som buffertfond till följd av att den ingick som tillgång vid beräkningen av balanstalet. Stat och kommun fick samtidigt ett skattebortfall om ca 7 miljarder kronor.

7.1.1.13 Vad skillnaden 120 miljarder kronor (827-707) mellan de redovisade marknadsvärdena för AP-fonden åren 2008 och 2009 beror på belyses i följande sammanställning, *tabell 5*.

Tabell 5

Fördelningen av AP-fondens värdeförändring åren 2008 och 2009
Miljarder kronor

	År 2008	År 2009
Aktieutdelningar	16	11
Räntenetto	15	11
Värdeförändring, netto		
Aktier	-244	105
Obligationer och andra värdepapper	5	10
Övrigt		
Derivatinstrument, netto	-6	5
Valutakursförändringar, netto	21	-5
Provisionskostnader ⁹	0	0
	-193	137
Bidrag till pensionsutbetalningarna m.m.		-17
Saldo		120

Källa: Uppgifter från Pensionssystemets årsredovisning 2009

- 7.1.1.14 Av tabellen framgår att mellan åren 2008 och 2009 minskade AP-fondens direktavkastning i form av aktieutdelningar och räntor från drygt 30 miljarder till drygt 20 miljarder kronor. Av kursnedgången för aktierna år 2008 återhämtades 139 miljarder kronor (-244+105) som resultat av aktiebörsens uppgång. Värdeförändringen för obligationer m.m. var dubbelt så stor år 2009 som år 2008. Derivatinstrument gav för år 2009 tillskott i stället för underskott som år 2008. Valutakursförändringarna var en negativ post i stället för positiv som för år 2008. Provisionskostnaderna påverkade resultatet negativt båda åren med mindre än en halv miljard kronor. För år 2009 behövdes för första gången på flera år ett tillskott från AP-fonden för att täcka avgiftsunderskottet för pensionsutbetalningarna.
- 7.1.1.15 För bedömning av nivån för AP-fondens redovisade avkastning kan det vara lämpligt att följa utvecklingen för några år, t.ex. 2005-2009, se *tabell 6* nedan. För jämförelse med avkastningsmålet, som lägst utgör förändringen av inkomstindex, anges här även förändringstalen för inkomstindex, allt i procent.

⁹ Kostnaderna uppgår till mindre än 0,5 miljarder kr.

Tabell 6

AP-fondens redovisade avkastning efter kostnader, jämfört med inkomstindex och utgående fondkapital

Procent per år

År	2005	2006	2007	2008	2009	2001-2009
Avkastning	17,5	10,7	4,3	-21,6	19,3	3,2
Inkomstindexförändring	2,4	2,7	3,2	4,5	6,2	3,6

Källa: Regeringsskrivelse 2009/10:130, Redovisning av AP-fondernas verksamhet.

- 7.1.1.16 Ett mål för fondernas placeringspolicy var att avkastningen minst skulle motsvara förändringen av inkomstindex. Såsom framgår av sammanställningen har den genomsnittliga årliga avkastningen av AP-fonden för perioden 2001-2009 varit lägre än målet. Det bör dock noteras att den redovisade avkastningen avser resultat efter kostnader, inklusive börsförluster och för år 2009 även efter medelsöverföring från AP-fonden för täckning av avgiftsunderskottet för detta år.
- 7.1.1.17 De för de fyra AP-fondernas kapitalplacering gällande reglerna, som från början präglades av säkerhetstänkande, har under årens lopp förändrats mot ett ökat risktagande. För några år sedan infördes vad som betecknats som aktiv förvaltning. Den har inte givit det förväntade resultatet varför den numera övergivits. Regeringen har i sin skrivelse till riksdagen 2009/10:130 om AP-fondernas verksamhet angett att Första-Fjärde AP-fondens resultat bedöms från mindre tillfredsställande till otillfredsställande.
- 7.1.1.18 Då de fyra AP-fondernas årliga kapitalbehållning redovisas efter kostnader, bl.a. bidrag till pensionsutbetalningar, är det svårt att avläsa det renodlade resultatet av själv fondförvaltningen, t.ex. i termer av utdelning/avkastning från aktieinnehav och annan egendom liksom realisationsvinster och -förluster. Avkastningen kan inte på ett enkelt sätt sättas i relation till fondernas kapital såsom effektivitetsmått.
- 7.1.1.19 Sjätte AP-fonden, som har placeringsinriktning mot små och medelstora tillväxtbolag, har ingen funktion som buffertfond i pensionssystemet. Förslag har framförts från olika håll, t.ex. från Riksgäldskontoret år 2004 och i ESO-rapport 2009:4, att fonden ska avvecklas.
- 7.1.2 Förslag om AP-fonden
- 7.1.2.1 Risktagandet för sparandet i AP-fonden bör minskas genom reducering av kapitalplaceringar känsliga för konjunktursvängningar och valutaförändringar, framför allt aktier. Placeringspolicyn bör mera likna livförsäkringsbolagens. Såsom anförts i det föregående bör AP-fonden tas bort från balansberäkningen, vilket är en förutsättning för att fonden ska kunna fungera som buffertfond i vanlig mening.

7.1.2.2 Förvaltningen av AP-fondsmedlen bör bli föremål för en grundlig översyn med syfte att förbättra avkastningen till normal nivå för långsiktiga placeringar. Enligt Pensionsmyndigheten¹⁰ har värdet av medel som satts in i fonder för tio år sedan haft en mycket förmånligare utveckling än för AP-fonden. Så har t.ex. placering i "Sverigefond lång ränta" gett i genomsnitt 5 procent per år samt fond "Svenska aktier och räntor" samt "Sverigeindex" 4 procent.

7.1.2.3 Sjätte AP-fonden som inte fyller någon funktion som buffertfond för pensionssystemet bör avvecklas och medlen överförs till Första-Fjärde AP-fonderna.

7.2 AP-fondens administrationskostnader

7.2.1 Utveckling och analys

7.2.1.1 Kostnaderna för Första-Fjärde AP-fondernas förvaltning har ökat sedan reformen år 2001. Detta har enligt regeringens redovisning av AP-fondernas verksamhet (2009/10:130) samband med uppdelningen av fondkapitalet i fyra lika stora fonder och fondernas förändrade placeringsinriktning. AP-fonderna 1-4 gavs "ett generellt uppdrag att sätta samman och förvalta diversifierade globala portföljer av finansiella instrument och fastigheter samt fastigheter och ett visst inslag av andra s.k. alternativa investeringar".

7.2.1.2 Enligt Pensionssystemets årsredovisning år 2009 uppgick för detta år den sammanlagda kostnaden för systemets försäkringsadministration och kapitalförvaltning till drygt 4,3 miljarder kronor. Av detta belopp redovisas i pensionssystemets resultaträkning 2,1 miljarder som kapitalförvaltningskostnader. Av de 2,1 miljarderna uppges 1,3 miljarder vara kostnader för försäkringsadministrationen och 0,8 miljarder AP-fondens rörelsekostnader.

7.2.1.3 I det nya pensionssystemet belastar administrationskostnaderna utestående pensionsbehållningar, dock inte pensioner som börjat utbetalas. Kapitalförvaltningskostnader som redovisas för AP-fonderna är för åren 2001- 2009 följande, belopp i miljoner kronor, *tabell 7*. Procentalen för kostnaderna avser andel av medelvärdet för under året förvaltad kapital.

¹⁰ Pensionsmyndigheten, Pressmeddelande 2010-12-08, s. 3

Tabell 7

Kostnaderna för förvaltningen av 1-4 och 6 AP-fonden åren 2001–2009
Miljoner kronor och procentandel av fondkapitalet

År	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Första-Fjärde AP-fonden	654	705	875	1 134	1 260	1 213	1 370	1 425	1 675
Sjätte AP-fonden	272	302	340	340	326	331	397	144 ¹¹	146
Avvecklingsfonderna ¹²	26	23	19	14	4	9	1	1	-
Totalt, miljoner kronor	952	1 030	1 234	1 488	1 590	1 553	1 768	1 570	1 821
Kostnadsandel av fondkapitalet, procent	0,17	0,20	0,21	0,24	0,23	0,19	0,20	0,20	0,24

Källa: AP-fondernas årsredovisningar samt Pensionssystemets årsredovisning år 2009.

7.2.1.4 Såsom framgår av tabellen uppgår här kapitalförvaltningskostnadernas belopp till mellan 1,6 och 1,8 miljarder kronor per år under de tre senaste åren. I förhållande till förvaltad kapital uppgår andelen kapitalförvaltningskostnader år 2009 till en fjärdedels procent. Om förvaltningskostnaderna nära 1,8 miljarder kronor sätts i relation till årsbeloppet för utbetalade tillägg-/inkomstpensioner för år 2009, 217 miljarder kronor, blir procentandelen ca 0,8 procent.

7.2.1.5 För försäkringsadministrationen uppgick kostnaderna år 2009 till ca 900 miljoner kronor. Av detta belopp gick ca 380 miljoner till Skatteverket för avgiftsuppbörden och 520 till försäkringsadministrationen, bl.a. Pensionsmyndigheten. Av sistnämnda belopp har en stor del gått till informationsåtgärder, bl.a. produktion och distribution till framtida pensionärer av det "orangea kuvertet", en sexsidig folder i A4-format. Framställning och distribution av denna kostar ca 30 miljoner kronor per år. Förutsättningarna för att med elektronisk information nå ut till enskilda har förbättrats åtskilligt sedan 1900-talet då formerna för nuvarande brevinformation beslutades. Dessa möjligheter bör tas till vara.

7.2.1.6 Den allmänna årliga redovisningen av pensionssystemet är i princip uppdelad på två dokument, Pensionssystemets årsredovisning, även kallad Orange rapport, och Regeringens skrivelse till riksdagen, Redovisning av AP-fondernas verksamhet (årlig).¹³ Pensionssystemets årsredovisning på ca 80 sidor är förhållandevis detaljerad och teknisk. Regeringsskrivelsen är närmast en sammanfattning av AP-fondernas verksamhet med därav motiverade förslag. AP-fonden (1-4) är dock en integrerad del av det allmänna pensionssystemet. Ingen av dessa publikationer fyller syftet att på ett pedagogiskt och överskådligt sätt ge en helhetsbild av pensionssystemet.

¹¹ Sjätte AP-fonden ändrade redovisningsmodell fr.o.m. år 2008.

¹² Före detta löntagarfonder under avveckling.

¹³ Regeringens skrivelse nr 130 för respektive budgetår, Redovisning av AP-fondernas verksamhet (riksdagstryck).

7.2.2 Förslag om AP-fondens administrationskostnader

- 7.2.2.1 Möjligheterna att rationalisera och nedbringa kostnaderna för förvaltningen av AP-fonden bör prövas, bl.a. i ljuset av de förslag som lagts i ESO-rapporten 2009:4, Fyra dyra fonder. Det gäller hur fondmedlen ska placeras för bästa möjliga avkastning till rimlig risk, hur många fonder som är optimalt och hur administrationskostnaderna ska kunna hållas låga.
- 7.2.2.2 En bedömning bör göras hur den årliga informationen till den enskilde kan göras mera lättförståelig och framställas till lägre kostnader. Det kan kanske uppnås genom ökat utnyttjande av modern elektronik. Brevinformationen kan förenklas och begränsas till grundfakta på ett par A4-sidor, till vad den *enskilde* bedömer som mest intressant, dock med hänvisning till hur ytterligare information kan erhållas, brevlades eller elektroniskt.
- 7.2.2.3 En översiktlig, kortfattad årsberättelse för det reformerade pensionssystemet inklusive AP-fonden bör framställas och hållas tillgänglig för allmänheten. Detta behövs för att ge en bild av och skapa förtroende för världens kanske mest komplicerade allmänna pensionssystem.

8 Premiepensionssystemet

8.1 Bakgrund och analys

- 8.1.1 Premiepensionen infördes i det reformerade pensionssystemet för att stimulera till fonderat pensionssparande i individuella och försäkringsmässiga former, ett sparande, som inte fanns i ATP-systemet. Bland andra motiv kan nämnas att det skulle öka den enskildes inflytande över pensionen genom enskilt val av förvaltning och placeringsinriktning. Det enskilda pensionssparandet skulle med ökat risktagande också bidra till näringslivets riskkapitalförsörjning. En viss riskutjämning skulle uppnås genom att det kollektiva fondsparandet i AP-fonden med avgifter beroende av inkomstutvecklingen kompletterades med kapitalavkastning från premiepensionssystemet. Uppgifterna i detta avsnitt om premiepensionssystemet är i huvudsak hämtade från Pensionssystemets årsredovisning 2009 samt Regeringens skrivelse 2009/10:130.
- 8.1.2 I det ursprungliga förslaget till premiepensionssparande fanns krav på garanterad avkastning, begränsningar i utlandsplaceringar och rätt att byta förvaltare. I det slutliga förslaget och beslutet fanns ingenting om garanterad avkastning, inte heller om skydd mot placering i riskfyllda tillgångar, vilket är uppseendeväckande med hänsyn till att premiepensionen ingår i det grundläggande pensionsskyddet.
- 8.1.3 Av det totala avgiftsuttaget till pensionssystemet, 18,5 procent, skulle 2 procentenheter enligt principbeslutet år 1994 avsättas till individuellt pensionssparande i premiepensionssystemets regi. Med verkan fr.o.m. år 1999 ändrades fördelningen så att andelen till premiepensionssparandet ökades till 2,5 procentenheter mot att den till inkomstpensionsdelen minskades från 16,5 till 16 procentenheter.
- 8.1.4 Sparare i premiepensionssystemet är personer födda år 1938 eller senare. De tillgodoräknas pensionsrätt för inkomster intjänade år 1995 eller senare.
- 8.1.5 Premiesparmedlen avsätts på individuella premiereservkonton från vilka medlen månatligen överförs till konton i Riksgäldskontoret. Där finns de för tillfällig förvaltning under i genomsnitt ca 17 månader till dess innehavarnas pensionsrätt fastställts. Fastställd premiepensionsrätt omfattas av egendomsskyddet i regleringsformen.
- 8.1.6 För spararna gäller att de själva kan välja att placera sina medel i upp till fem olika fonder bland nära 800 fonder hos ca 80 fondförvaltare godkända av Finansinspektionen. Ca 57 procent av spararna har gjort aktiva val inom systemet. För dem som inte aktivt väljer går medlen till en fond hos Sjunde AP-fonden. Dit går ca 30 procent av det totala fondsparandet. Andelen som aktivt väljer sjunker successivt bland nytillkomna pensionssparare, sedan år 2007 endast 1,6 procent. Sparare kan när som helst utan avgift byta fonder. Antalet fondbyten har under senare år ökat betydligt, bl.a. genom att förvaltningsföretag får utföra stora fondbyten för grupper av kunder.

- 8.1.7 I Premiepensionsmyndighetens ”analytiska testamente”¹⁴ anges tre syften för premiepensionssparandet. För det första ger premiepensionssystemet spararna möjlighet att investera på kapitalmarknaden och därigenom tillgodogöra sig den marknadens riskpremie och få högre avkastning på sitt sparande än genom inkomstpensionssystemet. För det andra skapar premiepensionssystemet möjlighet till ökad riskspridning – inte bara i utan även utanför Sverige. För det tredje får pensionsspararna möjlighet att själva fatta beslut om hur pensionsmedlen ska investeras – en valfrihet med eget ansvar. Utvecklingen av premiepensionssparandet har visat att förväntningarna inte har infriats.
- 8.1.8 Sjunde AP-fonden har totalt 2,6 miljoner fondsparare, ca 42 procent av alla premiepensionssparare. Fonden förvaltade tidigare två typer av fonder dels Premievals-fonden, dels Premiesparfonden för dem som inte aktivt valt förvaltning i premiepensionssystemet. Under år 2010 genomfördes vissa förändringar. För dem som inte vill välja *enskilda fonder*, sparare i premievals-fonden, inrättades tre färdiga fondportföljer med olika riskalternativ, låg, medel och hög risk, det sistnämnda med högre andel aktier. För dem som inte valt sparande ersattes Premiesparfonden med Statens årskullsförvaltningsalternativ, AP7Såfa. Risknivån anpassas där automatiskt till spararens ålder och sänks efterhand mot pensionsåldern.
- 8.1.9 Premiepensionssystemet hade vid utgången av år 2010 ca 6,3 miljoner pensionsparare. De hade då ett fondinnehav till ett marknadsvärde av ca 408 miljarder kronor. Mot slutet av år 2010 var värdet fördelat så att ca 75 procent var placeringar i det allmänna fondsystemet och 25 procent i Sjunde AP-fondens placeringsalternativ. Totalt sett var mellan 70 och 80 procent av sparkapitalet placerat i aktier. Premiepensionssystemet tillförs årligen avgiftsmedel, för de senaste åren ca 30 miljarder kronor.
- 8.1.10 I premiepensionssystemets tillgångar ingår dels avgiftsmedel för tillfällig förvaltning inför slutlig placering, dels försäkringstillgångar. Värdet av de preliminära avgiftsmedlen uppgick för år 2009 till ca 28 miljarder kronor. Värdet av försäkringstillgångarna och dess fördelning på placeringar samt procenttal för årlig avkastning framgår av följande sammanställning.

¹⁴ Analytiskt testamente. 11½ år med premiepensionssystemet och PPM, rapport från PPM:s Fond- och Finansavdelning 2009-12-17

Tabell 8

Fondplaceringar och avkastning inom premiepensionssystemet åren 2001-2009

Miljarder kronor samt för år 2009 även procentuell fördelning

År	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 mdkr	procent
Aktiefonder	....	28	46	61	99	141	163	105	179	53
Blandfonder	....	3	4	5	7	9	10	10	12	4
Generationsfonder	....	8	12	15	23	31	35	29	38	11
Räntefonder	....	2	3	4	5	7	13	24	21	6
Premiesparfonden	....	19	30	40	58	79	87	63	90	26
Totalt, försäkringstillgångar	65	60	95	125	192	267	308	231	340	100
Årlig avkastning i procent, kapitalvägt	-8,6	-31,1	17,7	7,9	30,5	12,2	5,6	-34,2	34,9	....

Källa: Uppgifter från Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens årsredovisningar

- 8.1.11 Värdet av försäkringstillgångarna förändras årligen genom tillförda premieinkomster, värdeförändringen av tidigare tillförda avgiftspremier, utbetalda försäkringsärsättningar samt administrationskostnader. Anledningen till nedgången i tillgångarnas värden i början och slutet av perioden är främst den vid dessa tider negativa utvecklingen på aktiemarknaden, där den övervägande delen av medlen är placerad. Värdeförändringarna återspeglas i procenttalen för den årliga avkastningen. Utgifterna för försäkringsärsättningar är hittills små, bl.a. därför att systemet är under uppbyggnad. För år 2010 beräknades pensionsutbetalningarna uppgå till totalt ca 1,5 miljarder kronor motsvarande en genomsnittlig månadsutbetalning av 150 kronor per förmånstagare. När premiepensionssystemet är fullt utbyggt beräknas premiepensionen komma att utgöra i genomsnitt en femtedel av den allmänna pensionen, dock med stora skillnader mellan individerna.
- 8.1.12 Premiepensionsspararna kunde med början i december 2000 placera kapital i premiepensionsfonderna. Mätt med premiepensionsindex, som anger hur ett belopp förändras under en viss period, hade i slutet av år 2009 beloppet ökat med 0.3 procent sedan systemet startades. De som avstått från att välja fonder har dock uppnått ungefär samma avkastning som den genomsnittliga "aktiva väljaren" (Pensionssystemets årsredovisning 2009, s. 17-18).
- 8.1.13 Ett annat mått på avkastningen i premiepensionssystemet är den s.k. internräntan. Det är en index som även tar hänsyn till att kapitalets storlek förändrats under sparperioden. Vid slutet av år 2007 fanns t.ex. sex gånger så stort kapital i fonderna som i slutet av år 2000. I Pensionsmyndighetens internränteberäkningar tas också hänsyn till belastning i form av förvaltningsavgifter samt värdetillskott såsom rabatter och arvsvinster. Den genomsnittliga internräntan under perioden 2000-2010 blev plus 4,2 procent per år i nominella tal. Fram till slutet av år 2008 var den minus 0,8 procent.

- 8.1.14 Avkastningen varierar också stort beroende på spararens inträdesår i systemet. De som tjänade in sina första pensionsrätter under år 2008 hade god avkastning eftersom de då hade sina medel placerade i tillfällig förvaltning med en avkastning om ca 4 procent. När medlen placerades fick de del i 2009 års börsuppgång.
- 8.1.15 Av intresse kan också vara spridningen i internränta mellan pensionssparare som varit med lika länge i premiepensionssystemet, i detta exempel sedan medel började avsättas år 1995. Bland dem hade 97 procent en positiv värdeutveckling vid slutet av år 2009, därav 13 procent med mer än 6 procent på årsbasis motsvarande i reallt mått 4,7 procent. Kraftiga variationer i värdeutvecklingen har dock förekommit. Som exempel på variationer nämns att ett år tidigare hade endast ca 35 procent positiv nominell värdeutveckling.
- 8.1.16 För de av Sjunde AP-fonden förvaltade Premiealfonden och Premiesparfonden var under perioden 2001-2009 den genomsnittliga årliga avkastningen 0,2 respektive 0,7 procent (mätt med NAV-kurs¹⁵). Med samma mått mätt var den genomsnittliga årliga avkastningen för övriga fonder i premiepensionssystemet 0,6 procent per år, nästan i nivå med Sjunde AP-fondens Premiesparfond. AP-fondens (1-4 AP-fonderna) motsvarande avkastningsresultat var 3,2 procent. Förklaringen till de låga avkastningstalen för premiepensionssystemet är att vid utgången av år 2009 var 82 procent av kapitalet investerat i aktier mot 54 procent för buffertfonden.¹⁶
- 8.1.17 Administrations- och kapitalförvaltningskostnaderna påverkar pensionerna i premiepensionssystemet genom att de minskar avkastningen eller belastar spararens premiepensionskonto. Kostnaderna i fråga varierar från år till år. Kostnaderna för administration och kapitalförvaltning som redovisas av Pensionsmyndigheten som andel av premiepensionskapitalet har successivt minskat under åren, från totalt drygt 0,7 procent i början av 2000-talet till ca 0,5 procent år 2009. Därtill kommer transaktionskostnader i form av courtage m.m. om ca 0,2 procent. Detta medför att de totala administrations- och förvaltningskostnaderna för premiepensionssparandet även för år 2009 kan beräknas till i genomsnitt 0,7 procent av det förvaltade kapitalet.
- 8.1.18 Enligt uppgifter från Pensionsmyndigheten¹⁷ om fondavgiftens betydelse medför en årlig fondavgift om 0,5 procent en minskning av premiepensionen med 15 procent. En avgiftsnivå om 0,75 procent medför en minskning med 22 procent, ca en femtedel av det värde pensionen skulle ha haft utan årliga avgifter.

¹⁵ Andelsvärde med fondbolags förvaltningsavgift borträknad.

¹⁶ Regeringens skrivelse 2009/10:130, Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2009, s.48 och 51.

¹⁷ Pressmeddelande Fondavgiftens betydelse, oktober 2010.

8.2 Förslag om premiepensionssystemet

- 8.2.1 Premiepensionssystemet i dess nuvarande form bör snarast ses över med hänsyn till dess i genomsnitt låga avkastning, höga förvaltningskostnader och den otrygghet det medför för många sparare beträffande värdeutvecklingen. I översynen bör som alternativ också ingå en successiv avveckling av systemet med överföring av allt pensionssparande till Sjunde AP-fonden eller till pensionssystemets fördelningsdel.
- 8.2.2 Med hänsyn till att avgifterna till premiepensionssparandet är obligatoriska bör i vart fall garantier skapas i form av grundskydd för sparandet. Hur grundskyddet bör utformas och hur kostnaderna för detta ska finansieras bör därvid också klarläggas.
- 8.2.3 I avvaktan på beslut om hantering av premiepensionssystemet bör prövas om medelsöverföringar till systemet kan stoppas och avgiftsmedlen vara kvar på "tillfällig förvaltning" som enligt Pensionsmyndigheten ger ca 4 procents årlig avkastning.

9 Pensionssystemet - detta behöver göras, förslag

- 9.1 Denna granskning syftar till att stämma av utvecklingen av det allmänna pensionssystemet, som beslöts år 1994 och där de första utbetalningarna gjordes år 2001. Blev det som tänkt? Fungerar pensionssystemet idag som det en gång var avsett? Den utlösande händelsen för denna granskning var minskningen av pensionen två år i rad på grund av den automatiska balanseringen. När den automatiska balanseringen infördes utlovades det att den endast skulle utlösas vid extrema förhållanden. Ändå så utlöstes den vid en tillfällig nedgång av AP-fondens realiserade aktievärden, vilka snabbt återtog sina tidigare värden året därpå.
- 9.2 Granskningen har visat att på sikt är utvecklingen av underfinansieringen av systemets fördelningsdel, den del som motsvarar tidigare ATP, allvarlig. Tillförseln av avgiftsmedel för finansieringen av ålderspensionerna minskades i det reformerade systemet från tidigare ca 18 till 16 procent av lönesumman för att bereda utrymme för sparande till framtida premiepensioner. Avgiftsunderskottet beräknas växa med ca 146 miljarder kronor till 2015.
- 9.3 Aktiveringen av bromsen i den automatiska balanseringen beror bl.a. på att AP-fonden ingår som tillgångspost i kalkylen för pensionssystemets långsiktiga balansberäkning. En förhållandevis stor andel av AP-fondens tillgångar var placerade i aktier som fallit i värde och en betydande del (1/3) av dess tillgångar, ca 260 miljarder kronor, hade för ca tio år sedan förts över till statsbudgeten.
- 9.4 Bland problem med det reformerade pensionssystemets inkomstpensioner noteras bristande ekonomisk trygghet för pensionärerna, ökande inkomstklyftor till de yrkesverksamma, låg avkastning och dyr förvaltning för AP-fonden. Dessutom visar systemets premiepensioner en osäker och i genomsnitt låg avkastning på sparandet, vilket drabbar många medborgare på ett orättvist sätt. De äldre pensionärerna (födda 1937 och tidigare) får dessutom inga premiepensioner, trots att de har bidragit till systemet. Omräkningen av garantipensionerna med prisbasbeloppet ger otillräcklig priskompensation och bostadstillägget (BTP) släpar efter kostnadsutvecklingen av boendet.
- 9.5 Arbetsgruppens föreslår att det reformerade pensionssystemet ska genomgå en grundlig översyn. Gruppens konkreta förslag är i korthet följande.
1. Den för Sverige unika automatiska balanseringen med bromsen för tilläggs- och inkomstpensionerna slopas.
 2. Pensionsomräkningen ska i högre grad följa löneutvecklingen genom att den s.k. normen 1,6 procent för följsamhetsindexeringen halveras eller slopas.
 3. Pensionsnivåerna höjs så att de mera motsvarar ATP-systemets och nivåerna i ekonomiskt jämförbara länder, bl.a. våra grannländer.
 4. Tilldelningen av avgiftsinkomster till pensionssystemets fördelningsdel ökas genom höjning av den totala pensionsavgiften, omfördelning av avgiftsmedel mellan premiepensionssparandet och systemets

- fördelningsdel och/eller ianspråktagande av avgiftsmedel erlagda över det s.k. intjänandetaket (ca 15 mdkr per år).
5. AP-fonden, samlingsbeteckning för Första-Fjärde AP-fonderna, dess organisation och placeringspolicy bör förbättras med sikte på säkrare placeringar, högre avkastning och lägre administrationskostnader. Förbättring av informationen.
 6. Överföringarna av medel från AP-fonden till staten under åren 1999-2001 bör omprövas.
 7. Premiensionssystemet måste omprövas eller slopas, främst med hänsyn till att det skapar otrygghet för framtida pension men baseras på obligatoriska avgifter, har höga förvaltningskostnader och har i genomsnitt låg avkastning.
- 9.6 En parlamentarisk utredning bör snarast tillsättas för en översyn av pensionssystemet och ge förslag om akuta och långsiktiga åtgärder. Pensionärsorganisationerna ska vara representerade i utredningsarbetet, t.ex. i en referensgrupp.

Bilaga 1

Indexserier för pensionsomräkning

Förändringarna av pensionerna i det reformerade pensionssystemet beror direkt eller indirekt av utvecklingen av olika indexserier. En "basindex" i sammanhanget är konsumentprisindex (KPI)

Konsumentprisindex(KPI) styr omräkningen av *prisbasbeloppet* och därmed också beräkningen av garantipensionerna, som ska utgöra grundskydd i pensionssystemet. KPI mäter den genomsnittliga, relativa förändringen i prisnivån för utgifterna i ett genomsnittshushåll. Förändringen uttrycks i indextal som ligger till grund för beräkning av årlig förändring i procent. När dessa procenttal används för omräkning av pensioner, som beloppsmässigt är ungefär hälften så stora som genomsnittsinkomsten/-utgiften, blir compensationen i kronor räknat ungefär hälften av vad som erfordras för fullständig priskompensation.

Inkomstindexen används främst som underlag för framräkning av pensionsrätter och för följsamhetsindexeringen samt beräkning av inkomstbasbeloppet. Inkomstindexen är avsedd att spegla den genomsnittliga, årliga inkomstförändringen i löpande priser. Den består i princip av två delar, ett tal för den genomsnittliga, årliga realinkomstutvecklingen per inkomsttagare under en treårsperiod och ett för prisförändringen enligt KPI under den senaste tolv månadersperioden juni-juni. Närmare om beräkningen av inkomstindexen, se *bilaga 3*.

Inkomstbasbeloppet är ett kronbelopp som fr.o.m. år 2001 årligen räknas om i takt med förändringen av inkomstindex. Liksom prisbasbeloppet avrundas det till jämna hundratal kronor. Det ersätter fr.o.m. år 2001 det förhöjda prisbasbeloppet, bl.a. för beräkning av det s.k. intjänandetaket, 7,5 inkomstbasbelopp.

Följsamhetsindexeringen har som underlag den årliga förändringen av inkomstindexen. Talet för följsamhetsindexering räknas i princip fram som procenttalet för förändringen i inkomstindexen minus 1,6 procentenhet, den s.k. normen. Procenttalet 1,6 har valts som norm och som reduktionstal i systemet med tanke på att det skulle motsvara en framtida genomsnittlig årlig realinkomstutveckling. Detta procenttal använt vid beräkningen av förskott på framtida inkomstutveckling till pensioneringstidpunkten ska i princip i genomsnitt ge värdesäkring av pensionerna. Utbetalade pensioner är med detta system således inte direkt följsamma mot inkomstutvecklingen.

För den *automatiska balanseringen* beräknas ett balanstal som kvoten mellan å ena sidan pensionssystemets långsiktigt beräknade avgiftstillgångar jämte AP-fondens behållning och på den andra sidan pensionssystemets beräknade skulder till nuvarande och blivande pensionärer. Balansekvationen kan enklast uttryckas som följer.

$$\text{Balanstalet} = \frac{\text{Beräknade avgiftstillgångar} + \text{AP-fonden}}{\text{Beräknad pensionsskuld till nuvarande och blivande pensionärer}}$$

Bilaga 2

Olika indexserier för pensionsomräkning åren 2002-2015

Utifrån underlag som Pensionsmyndigheten ger i sin rapport 2010-10-28, Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Pensionsmyndighetens ansvarsområde budgetåren 2010-2015 kan prognostal beräknas för olika indexeringsalternativ fram t.o.m. år 2015. Med år 2001 som basår har här beräknats indexserier avseende inkomstindex med balanspåverkan, följsamhets-/balansindex, följsamhetsindex utan balanspåverkan samt utvecklingen vid prisbasbeloppsindexering. Utvecklingen har illustrerats i textavsnittet med diagram i figur 4, s. 25.

Relativ förändring, procent, åren 2002-2015 för olika index (2001=100)

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inkomst-/ balansindex	2,9	8,3	12,1	14,7	17,9	21,7	27,1	34,9	33	29,5	34,6	41,5	46,3	51,7
Följsamhets-/ balansindex	3,3	7,0	9,0	9,8	11,1	12,8	16,0	21,2	17,6	12,5	15,1	19	21,1	23,6
Följsamhetsindex utan balanspåverkan									19,6	20	22,3	24,4	26,9	29,3
Prisbasbelopps- indexering	2,7	4,6	6,5	6,8	7,6	9,2	11,1	16,0	14,9	16,0	18,2	20,6	24,1	27,6

Av tabellen framgår att fram till år 2009 medförde inkomstindexeringen av pensionsrätter från år 2001 en uppräknings med ca 35 procent. För pensioner med följsamhetsindexering var uppgången ca 21 procent. Prisbasbeloppsomräkning gav ca 16 procent, 5 procentenheters lägre uppräknings än följsamhetsindexeringen. År 2010 inträffade en nedgång för samtliga index, mest för följsamhetsindexeringen med balanspåverkan (-3 procent), mindre (-0,9 procent) för prisbasbeloppsindexeringen.

För följsamhetsindexeringen fortsatte nedgången år 2011 för att först år 2014 återställas till nivån från år 2009. Nivån för prisbasbeloppsindexeringen återställdes redan år 2011 och prognosen pekar inte på någon nedgång under de närmsta åren. Såsom framgår av tabellen pekar prognosen på att för den aktuella perioden 2002-2015 höjs värdet av pensionsrätterna mest med ca 50 procent. Prisbasbeloppsindex ökar med ca 28 procent och följsamhets-/balansindex med ca 24 procent. En följsamhetsindexering utan balanspåverkan skulle ge ca 29 procent och prisbasbeloppsomräkning ca 28 procent.

Bilaga 3

Beräkningsunderlag för inkomstindexen

Syftet med inkomstindexen är att mäta genomsnittsinkomstens förändring. Indexförändringen beräknas som den genomsnittliga reala inkomstförändringen per år för den senaste treårsperioden med tillägg för förändringen av den allmänna prisnivån mätt med konsumentprisindex för den senaste tolv månadersperioden juni-juni. Som underlag för beräkningen av realinkomstförändringen beräknas ett s.k. inkomstmått. Det baseras på uppgifter för personer i åldern 16-64 år. Inkomstmåttet består av summan av pensionsgrundande inkomster (PGI) med tillägg för inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp (det s.k. intjänandetaket) dividerat med antalet personer som inkomsterna avser.

Som exempel på beräkningen av inkomstmåttet redovisas nedan förkortat uppgifter i sammandrag från Konjunkturinstitutets beräkningar för år 2008 (utfall) samt för åren 2009 och 2010 (prognostal).

År	2008	2009	2010
Lön m.m. 16-64 år, mdkr	1 294	1 2971	339
- Avdrag	-3	-3	-3
+ Övrigt pensionsgrundande	6	6	6
+ Inkomst av näringsverksamhet 16-64 år	40	40	41
- Allmän pensionsavgift	-80	-81	-83
PGI + inkomster över tak 16-64 år (exkl. ISA)	1 257	1 259	1 300
Inkomstrelaterad SA (ISA) ¹⁸ , mdkr	45	44	39
Summa PGI +ISA +inkomster över tak, mdkr	1 302	1 303	1 339
Antal personer 16-64 år med PGI	5 081 230	5 051 230	5 061 230
Inkomstmått, kronor	256 208	258 029	264 509
Utvecklingstakt, procent			
PGI+ inkomster över tak	4,50	0,23	3,18
Inkomstrelaterad SA (ISA)	-1,85	-3,10	-10,55
Utvecklingstakt PGI+ISA+inkomst över tak	4,27	0,12	2,71
Antal personer 16-64 år	0,12	-0,59	0,20
Inkomstmått	4,14	0,71	2,51
Förändring, procent			
Inkomstindex	4,5	6,2	0,3
KPI	1,9	4,3	-0,8
Prisbasbelopp	1,7	4,4	-0,9

Källa. Konjunkturinstitutet, PM 2010-06-28, Inkomstmått 2009 och 2010 med bilaga

¹⁸ Inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning

Bilaga 4

Olika faktorerers inverkan på pensionsomräkningarna för åren 2010 och 2011

Försäkringskassan/pensionsmyndigheten har i tabellform redovisat hur reduktionstalen för tilläggs-/inkomstpensionerna räknats fram för åren 2010 och 2011. Kompensation för prisförändringar baseras vad gäller pensioner alltid på förändringar registrerade för en tidigare tidsperiod, vanligtvis konsumentprisindex eller prisbasbeloppet som beräknas för tolv månaders period juni fram t.o.m. juni före det år för vilket omräkningen ska tillämpas. För de år den automatiska bromsmekanismen aktiveras är underlaget bl.a. kalkyler avseende förhållanden två år tillbaka, t.ex. för år 2010 AP-fondens marknadsvärde per den 31 december 2008.

Olika faktorerers bidrag till följsamhets-/balansindexeringen 2010 och 2011, procentenheter

År	2010	2011
<i>Realinkomstutvecklingen, medeltal senaste treårsperioden 2006-2009 och 2007-2010</i>	+1,3	+1,0
<i>Prisförändring juni 2008 till juni 2009 och juni 2009 till juni 2010</i>	-0,8	+0,9
<i>Korrigerings av tidigare prognoser</i>	-0,2	-0,0
<i>Förändring av inkomstindexen</i>	+0,3	+1,9
<i>Normen</i>	-1,6	-1,6
<i>Effekt av följsamhetsindexeringen</i>	-1,3	+0,3
<i>Balanseringseffekt</i>	-1,7	-4,5
<i>Nominell förändring av tilläggs-/inkomstpensioner</i>	-3,0	-4,3

Källor: Försäkringskassan pressmeddelande 30 juli 2009 och Pensionsmyndigheten pressmeddelande 2010

Pensionernas nedräkningstal för de båda åren blev således –3,0 och 4,3 procent. För de här aktuella åren har pensionsomräkningen styrts av både följsamhetsindexeringen och den automatiska balanseringen med bromsen. Idén bakom följsamhetsindexeringen är att den ska ge värdesäkrade pensioner för de år den genomsnittliga realinkomstutvecklingen är lika med eller större än 1,6 procent. Förutom ett treårsgenomsnitt för realinkomstutvecklingen ingår då i kalkylen procenttal från KPI för prisnivåförändringen för den senaste tolv månadersperioden juni-juni, korrigeringsstal för avvikelser från tidigare prognoser samt avdrag för normen 1,6 procent. Det årliga avdraget om 1,6 procent ska motsvara den initiala uppräknings av ingångspensionen med ca 15 procent.

Bilaga 5

Prisbasbelopp och uppräkningsbehov för ATP/tilläggs pension åren 1991-2011 för pensionärer i pension före år 1991

År	Basbelopp oreducerat	officiellt	Eftersläp- ning %	Uppräknings- behov %
1990	29 700	29 700	0	0
1991	33 000	32 200	2,4	2,5
1992	35 600	33 700	5,3	5,6
1993	36 400	34 400/33 712	5,5/7,4	5,8/8,0
1994	38 000	35 200/34 496	7,4/9,2	8,0/10,2
1995	38 900	35 700/34 986	8,2/10,1	9,0/11,2
1996	39 800	36 200/35 476	9,0/10,9	9,9/12,2
1997	40 000	36 300/35 574	9,2/11,1	10,2/12,4
1998	40 100	36 400/35 672	9,2/11,0	10,2/12,4
1999	40 200	36 400	9,5	10,4
2000	40 300	36 600	9,2	10,1
2001	40 700	36 900	9,3	10,3
2002	41 800	37 900/38 118	9,3/8,8	10,3/9,7
2003	42 600	38 600/39 490	9,4/7,3	10,4/7,9
2004	43 300	39 300/40 201	9,2/7,2	10,2/7,7
2005	43 500	39 400/40 523	9,4/6,8	10,4/7,3
2006	43 700	39 700/40 969	9,2/6,2	10,1/6,7
2007	44 400	40 300/41 623	9,2/6,3	10,2/6,7
2008	45 200	41 000/42 804	9,3/5,3	10,2/5,6
2009	47 200	42 800/44 687	9,3/5,3	10,3/5,6
2010	46800	42 400/43 346	9,4/7,4	10,3/8,0
2011	47200	42 800/41 482	9,4/12,1	12,1/13,8

De oreducerade basbeloppen (prisbasbeloppen) är de som skulle ha tillämpats utan reduktionerna under 1990-talet och som skulle ha tillämpats för åren därefter, bl.a. för prisomräkning av garantipensionerna. De officiella basbeloppen är de som tillämpats med undantag för åren 1993-1998 då de reducerades med ytterligare 2 procent för pensionsutbetalningarna, här beloppen efter snedstreck för samma tid. För åren 2002-2011 belyser beloppen efter snedstreck i högra basbeloppskolumnen den relativa utvecklingen för pensioner omräknade med följsamhets-/balansindexeringen. De är framräknade med 36 900 kronor för år 2001 som bas.

Procenttalen för eftersläpning och uppräkningsbehov är beräknade på de basbeloppstal som skulle ha gällt utan reduceringarna jämförda med dem som faktiskt tillämpats och tillämpas för omräkningen av tilläggs-/inkomstpensionerna. Såsom framgår av den sista procentkolumnen minskade eftersläpningen och uppräkningsbehovet för ATP/tilläggs pensioner fr.o.m. år 1999 till ett uppräkningsbehov om 5,6 procent som lägst åren 2008-2009. Uppräkningsbehovet ökade sedan, för år 2010 till 8 procent och för år 2011 mäts det till 14 procent.

Bilaga 6

AP-fondernas historia och placeringsregler, sammanfattning

AP-fonden (-fonderna) regleras främst genom lag SFS 2000:192, som år 2001 ersatte den äldre lagen SFS 1959:293. Reglerna för fondens organisation och medelsplacering har ändrats vid ett flertal tillfällen.

År 1960 Tre fondstyrelser inrättas och medelsplacering får ske endast i räntepapper, huvudsakligen i obligationer.

År 1974 En fjärde fondstyrelse inrättas och placering får för de fyra fonderna även ske i aktier. (År 1976 sänks pensionsåldern från 67 till 65 år)

År 1984 Fem nya fondstyrelser inrättas, de s.k. löntagarfondsstyrelserna, som i första hand ska placera tillgångarna i aktier.

År 1988 Första-Tredje fondstyrelserna får rätt att placera i fastigheter, en femte fondstyrelse inrättas med samma inriktning och uppgifter som för Fjärde fondstyrelsen.

År 1992 Löntagarfondsstyrelserna avvecklas och deras tillgångar och skulder förs över till en avvecklingsstyrelse (Fond 92-94) från vilken 28 miljarder kronor utskiftas åren 1992-1994. Återstoden i form av onoterade värdepapper förvaltas av två avvecklingsfonder.

År 1996 Avvecklingsstyrelsen ombildas till Sjätte AP-fonden för placering i aktier och andra värdepapper på riskkapitalmarknaden med ökade möjligheter till placeringar i små och medelstora företag.

År 1998 En sjunde fondstyrelse inrättas för Sjunde AP-fonden för förvaltning av en Premievalsfond och en Premiesparfond med placeringsregler som för värdepappersfonder. Femte fondstyrelsen upphör. Första-Fjärde samt Sjätte och Sjunde fondstyrelserna byter namn till AP-fonder.

År 2001 Ny lag med omorganisation av Första-Fjärde AP-fonderna. Summan av fondkapitalet fördelas lika på de fyra fonderna som får identiska placeringsregler med möjlighet till placering i flera tillgångsslag. Medlen ska placeras i finansiella tillgångar såsom värdepapper, fondandelar eller andra finansiella kontrakt som utges på kapitalmarknaden. Placering ej tillåten i råvaror, ädla metaller eller liknande, allt enligt relativt konservativa placeringsregler. Grundläggande regel ska vara att aktier och fordringsrätter ska vara omsättningsbara och marknadsnoterade för att enkelt möjliggöra förändringar i portföljen. Placeringar ska i största möjliga mån göras på en börs eller annan reglerad marknad, bl.a. till underlättande av utvärdering. Undantag från kravet på marknadsnotering gäller dock för fem procent av de totala fondmedlen. Överordnat mål är att åstadkomma en långsiktigt hög avkastning med totalt låg risknivå. Fonderna ska verka självständigt var för sig med egen placeringspolicy, ägarpolicy och egna riskhanteringsplaner.

År 2010 Sjunde AP-fondens förvaltning av Premiesparfond ersätts med Statens årskullsalternativ (AP7Såfa), som bl.a. innebär att fr.o.m. 56 års ålder sänks risknivån stegvis och automatiskt. Premievalsfonden ersätts med tre färdiga fondportföljer med olika riskprofiler.

Närmare information om tidigare och nu gällande placeringsregler för pensionskapitalet finns - i prop. 1999/2000:46, s. 44-49, 58 och 84-87 samt i Regeringens skrivelse 2009/10:130, Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2009.

PRO

