

Pensionssystemet, blev det som tänkt?

Vad behöver göras?



Rapport

från Pensionärens Riksorganisation (PRO), Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), Svenska KommunalPensionärens Förbund (SKPF), Sveriges Pensionärsförbund (SPF) och Sveriges Pensionärens Riksförbund (SPRF)

Mars 2011

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 omfattat 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 pensionsuppräkningsregleras 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 korrigera 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 realiserade

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 kostnadsfritt 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 prispförändringarna. 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 hyornas 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 hälftendelning 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.

Arbetsgruppen

I arbetsgruppen har ingått Bengt Sibbmark från Pensionärernas Riksorganisation, (PRO), Bo Björkstén, Riksförbundet för 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. Hela rapporten kan läsas på www.sprf.se eller beställas från förbundskansliet.

