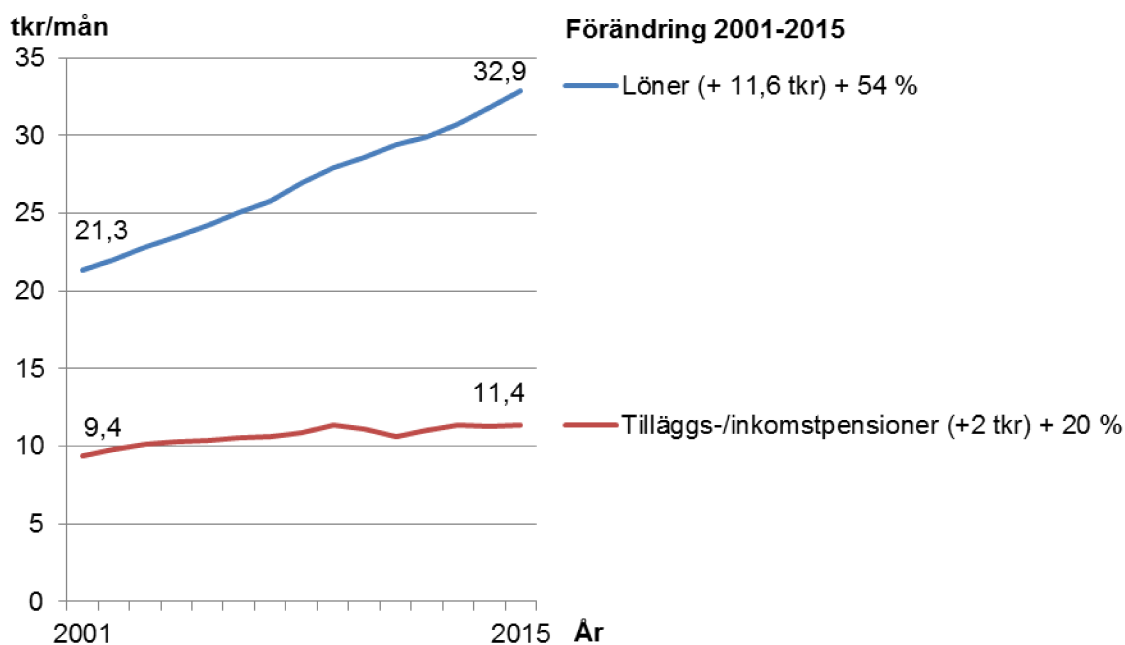


En modell för finansiering av pensionssystemet utan automatisk balansering

Löneinkomster och tilläggs-/inkomstpensioner, förändring från år 2001 till 2015 (prognos), medeltal tkr per månad före skatt



Rapport från pensionärsorganisationernas gemensamma pensionsarbetsgrupp D5

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

Stockholm februari 2013

Innehållsförteckning

Inledning	5
Sammanfattning	5
Bromsen	6
Förslag till att stärka inkomstpensionssystemet.....	9
Premiepensionssystemet avvecklas	9
Överföringar av AP-fondsmedel	10
Pensionsavgifter ovanför intjänandetaket	10
Pensionsgrundande inkomst	10
Pensionsavgifternas storlek.....	11
Förslag till begränsningsregel	12
Bilagor	
1. Bromsen i det allmänna pensionssystemet	
2. Pensionssystemets balanstal åren 2002-2011 och Pensionsmyndighetens prognoser för 2013 års omräkning av pensioner	

Inledning

De fem stora rikstäckande pensionärsorganisationerna sammanställde en gemensam rapport i mars 2011 – *Pensionssystemet, blev det som tänkt?* I rapporten kräver pensionärsorganisationerna att den automatiska balanseringen – den s.k. ”bromsen” - av pensionssystemet slopas. En kort beskrivning av bromsen m.m. ges i *bilaga 1*.

Arbetsgruppen har sedermera fått i uppdrag att utveckla en modell för finansiering av pensionssystemet utan broms. Denna rapport visar på förslag till åtgärder för att stärka pensionssystemet finansiellt. Förslagen har arbetats fram under år 2012.

I arbetsgruppen har ingått Bengt Sibbmark, Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Bo Björksten, Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), Fredrik Jahn, Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF), Margareta Gärdestad, Sveriges Pensionärsförbund (SPF) och Karl-Olov Hedler, Sveriges Pensionärers Riksförbund (SPRF).

Sammanfattning

Utlösning av bromsen, som ett resultat av långsiktiga osäkra prognoser, påverkar omräkning av pensionsrättigheter och pensioner även om inkomstpensionssystemets finansiella situation inte påverkas på kort sikt. AP-fonderna är för små för att kunna parera tillfälliga nedgångar i börsvärdena. Tillfälliga realiserade kursnedgångar i AP-fonderna får en alltför stor betydelse och påverkan på pensionsrättigheterna och pensionerna trots att AP-fonderna utgör endast ca 10-12 procent av inkomstpensionssystemets tillgångar.

Pensionsarbetsgruppen föreslår, att bromsen slopas helt och hållet, samt följande åtgärder som en förstärkning av stabiliteten i pensionssystemet. Åtgärderna består av, dels olika sätt att stärka den finansiella stabiliteten i systemet, dels en begränsningsregel för AP-fondernas storlek, som en garant för pensionssystemet. Dagens pensionsavgifter används liksom hittills för att betala ut dagens pensioner. Vid eventuella avgiftsunderskott används AP-fonderna som buffert.

Följande förstärkning av pensionssystemet föreslås i första hand:

Premiepensionssystemet avvecklas och tillgångarna förs över till inkomstpensionssystemet. De enskilda pensionsspararnas behållning krediteras deras nominella konton i inkomstpensionssystemet. Alternativt stängs premiepensionssystemet för ytterligare avgiftsinbetalningar. Fortsättningsvis förs premiepensionssystemets pensionsavgifter till AP-fonderna i inkomstpensionssystemet. Det ökar AP-fondernas kapital med 460 miljarder kronor och tillför systemet årligen ca 33 miljarder kr.

Överföringarna från AP-fonderna till staten åren 1999-2001 omprövas,

Pensionsavgifter på inkomster ovanför intjänandetaket förs till inkomstpensionssystemet som pensionsavgift i stället för till staten som skatt. Det ger ett årligt kapitaltillskott till AP-fonderna på cirka 15 miljarder kr.

Beräkningsunderlaget för pensionsavgifterna utökas genom att beräkna pensionsgrundande inkomst på taxerad inkomst. Det ger ett årligt kapitalläskott till AP-fonderna på ca 17 miljarder kr.

Följande förstärkningar av AP-fonderna föreslås i andra hand om inte föregående åtgärder är tillfyllest:

Pensionsavgiften höjs tillfälligt eller tillsvidare.

Följande begränsningsregel för AP-fonderna föreslås:

Om tillgångarna i AP-fonderna motsvarar ett års pensionsutbetalningar eller mindre (fondstyrka) ska ett politiskt beslut tas om att stärka AP-fonderna genom tillskott av tillgångar eller andra åtgärder. Tillskott kan ske bl.a. genom att höja pensionsavgifterna till pensionssystemet.

Bromsen

Idén om en automatisk balansering av pensionssystemet – härefter kallat bromsen – uppkom efter det att principbeslutet om det reformerade pensionssystemet hade tagits i riksdagen. Upprinnelsen till bromsen var valet av beräkningsunderlag för inkomstindex och metoden för fastställande av delningstal.

Vid val av underlag för inkomstindex fanns två alternativ, förändringen av de genomsnittliga inkomsterna eller förändringen av avgiftsunderlaget för pensionsavgifterna. För delningstal fanns alternativen rörliga delningstal, som varje år tar hänsyn till förändring av förväntad medellivslängd eller fasta delningstal, som en gång fastslaget inte förändras livet ut.

Valet av underlag för inkomstindex, genomsnittsinkomstens förändring, skulle medföra att pensionsförmånerna följde de förvärvsaktivitas inkomstutveckling. Valet av metoden med fasta delningstal gav trygghet i pensionsrättens värde när den omräknades i pensionsutbetalning. Båda valen försvagade pensionssystemets finansiella stabilitet i jämförelse med alternativen men stärkte pensionssystemet ur den enskildes perspektiv.

I diskussionerna om bromsen underströks att den endast skulle utlösas i onormala situationer såsom lång tids arbetslöshet, låg nativitet och/eller hög utvandring. Bromsen beräknades slå till någon enstaka gång under ett decennium. Detta bekräftades också av socialförsäkringsutskottet. Enligt utskottets betänkande "torde bromsning av indexeringen huvudsakligen behöva tillämpas i vad som historiskt sett får betraktas som ovanliga situationer. När systemet är i full funktion är det bl.a. efter längre perioder med nettoutvandring eller låg nativitet som indexeringen skulle behöva bromsas. Andra faktorer är systematiska förändringar av medellivslängden och systematiska samband mellan livsinkomst och livslängd." (1997/98:SfU13, s. 47).

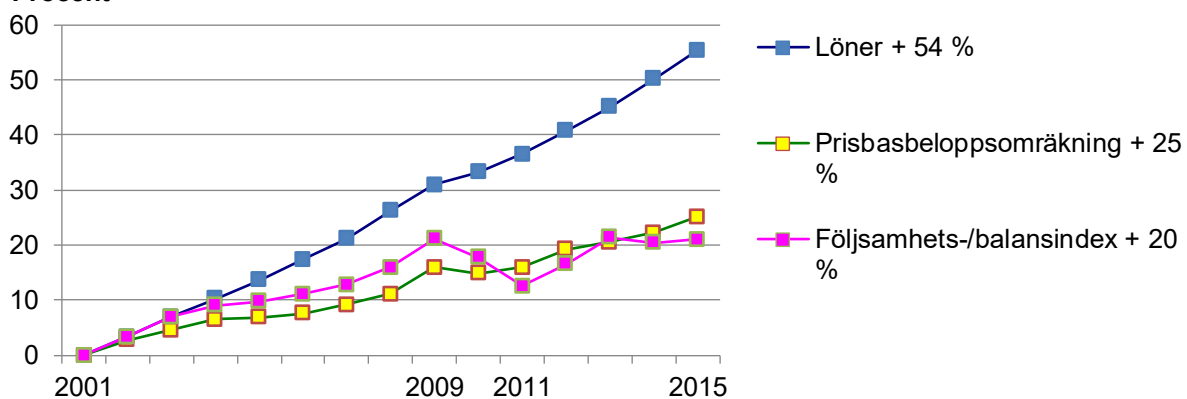
Bromsen sågs som ett led i att stärka pensionssystemet finansiella stabilitet och därmed ge pensionsutfästelsen mer trovärdighet.

Pensionärsorganisationerna godkände under vissa villkor förslaget om en broms. Utgångspunkten – om ej uttryckligen – var att bromsen endast i nödfall skulle utlösas efter en extraordinär utveckling.

Det är viktigt att här framhålla att pensionärsorganisationerna inte är principiella motståndare till en mekanism, där pensionerna påverkas av samhällets ekonomiska utveckling. Det är istället bristerna i den nuvarande bromsens konstruktion, som är anledningen till att pensionärsorganisationerna vill slopa bromsen.

Utvecklingen i procent från år 2001 till år 2015 av medellön samt av pensioner omräknade med prisbasbeloppet och följsamhets-/balansindexering

Procent



Källor: Löneutvecklingen: Medlingsinstitutet och SCB-prognoser KL(ESV sept.-prognos 2012 tabell 4)
 Prisbasbeloppsomräkningen: SCB och Ekonomistyrningsverket (ESV)
 Följsamhetsindexeringen med bromsaktiveringar: Pensionsmyndigheten, okt. 2012

Bromsen har utlösts de senaste åren utan att Sverige har haft den extraordinära utvecklingen, som förutsatts för att bromsen förväntas bli utlöst. Under perioden 2009-2012 har pensionerna stått stilla, då bromsen har utlösts två år av tre. För hela perioden 2009-2015 beräknas pensionen *minska* med 0,7 procent enligt Pensionsmyndighetens prognos januari 2013, beroende på att bromsen utlöses fyra år av sex. Detta ska jämföras med att under samma tid väntas lönerna *öka* med drygt 17,5 procent. Under inget av dessa år kommer Sverige att uppleva någon onormalt lång tids arbetslöshet, låg nativitet och/eller hög utvandring.

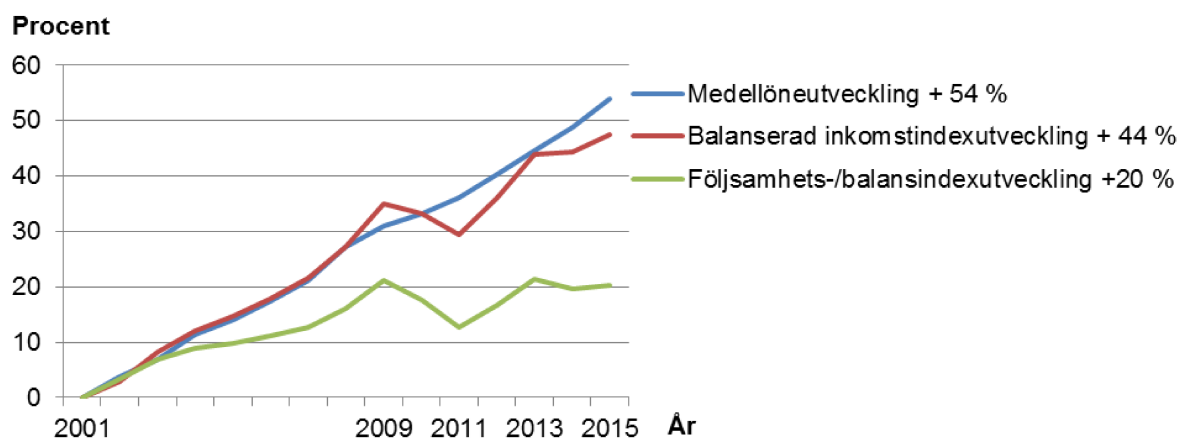
Vad som är viktigt att påpeka är att bromsen inte bara påverkar nuvarande pensionärer. Bromsen drabbar alla förvärvsaktiva i Sverige, då deras pensionsrätter påverkas. Bromsen innebär att inkomstindex för ett år ersätts med ett lägre balansindex. Det betyder att även alla pensionsrätter räknas om med en lägre indexförändring än med endast inkomstindex. När bromsen släpper ökar balansindex snabbare än inkomstindex tills att den kommer upp till inkomstindex' värde. Om bromsmekanismen utlöses så ofta att balansindex inte hinner ikapp utvecklingen av inkomstindex kommer pensionsrätterna inte att kunna återgå till sina ursprungliga värden. Resultatet av bromsen kan då i slutändan medföra en lägre pension än om bromsen aldrig hade utlösts.

Bromsen medför lägre pensioner för dagens och eventuellt för morgondagens pensionärer. Detta kommer i konflikt med en av det reformerade pensionssystemets centrala utfästelser – att pensionerna ska följa inkomstutvecklingen i samhället. Lägre pensioner innebär också att fler pensionärer kommer att få en sämre levnadsnivå och kan bli beroende av andra samhälleliga stödsystem - just det problemet som statliga pensionssystem är till för att hantera. Den allmänna

pensionen måste ha en sådan utformning, så att den i sig ger en rimlig pensionärsekonomi, som inte är beroende av andra inkomster, som t.ex. tjänstepension – den måste kunna stå på egna ben.

Att bromsen även berör utvecklingen av pensionsrätterna illustreras i följande diagram med balanserad inkomstindex och följsamhetsindex fr.o.m. år 2010. Det balanserade inkomstindexet medför nedräkning av pensionsrätterna för åren 2010-2011 och för åren 2014 och 2015 liknande utvecklingen för den balanserade följsamhetsindexen, som påverkar pensionsutbetalningarna.

Procentuell förändring av medellön, balanserat inkomstindex och följsamhets-/balansindex åren 2001-2015 (prognos)



Källa: Medlingsinstitutet och Pensionsmyndigheten

Sveriges pensionssystem har framhållits som ett robust och finansiellt hållbart system. Detta gäller finansieringen av systemet – inte vad det utbetalar. Ett trovärdigt pensionssystem måste vara hållbart, både vad gäller finansieringen och utbetalningen. Ett aldrig så hållbart finansieringssystem kan inte i längden kompensera för dålig utbetalningsförmåga. En broms, som alltför ofta sänker pensionsrätterna och pensionsutbetalningarna tär på trovärdigheten för pensionssystemet – just motsatt effekten vad en broms skulle åstadkomma.

Genom att låta AP-fonderna ingå i beräkningen av bromsen begränsas AP-fondernas roll som buffert vid omräkningen av pensionerna. Idag fungerar AP-fonderna endast som buffert vid tillfälliga obalanser mellan inbetalda pensionsavgifter och utbetalda pensioner. Däremot vid omräkningar av pensionerna fungerar bromsen som en restriktion för AP-fondernas buffertfunktion. Istället för att utjämna olika års omräkningar av pensionerna blir AP-fondernas funktion ett sänke för pensionerna.

Bristerna i bromsens funktion beror bl.a. av följande faktorer.

- En tillfällig kraftig nedgång i börskurser, som medför en tillfällig lägre värdering av AP-fonderna, får till effekt en värdesänkning av pensionssystemets tillgångar, som i sin tur kan utlösa bromsen, trots att sänkningen är fiktiv och orealiserad. Bromsen sänker pensionsrättigheterna och pensionerna trots att den tillfälliga värdenedgången inte påverkar pensionssystemets finansiella ställning på sikt.

- Överföringen av medel från AP-fonderna till staten i två omgångar på totalt 258 miljarder kronor i 1999 års penningvärde, åren 1999-2001, försvagade AP-fonderna så avsevärt att de inte kunde stå emot ens mindre påfrestningar på pensionssystemet. Riksdagen godkände överföringarna under förutsättning att pensionerna inte skulle drabbas.

Det är därvid viktigt att fonden lämnas kvar i sådan storlek att den kan fylla sin funktion som buffert i ålderspensionssystemet utan att en broms för indexering skall behöva bli för hård. Enligt utskottets mening kommer detta att vara av stor betydelse för förtroendet för det nya pensionssystemet. (*Socialförsäkringsutskottets betänkande 1997/1998: Sfu 13*)

- AP-fondernas avkastning har sedan de fick friare placeringsregler år 2000 varit för låg. Istället för målsättningar på 5,5 - 7 procent årligen har den faktiska avkastningen åren 2001-2011 varit i genomsnitt 3,3 procent för Första-Fjärde AP-fonderna,
- Vid beräkningar av balanstalet, som är underlaget till bromsen, görs långtgående prognoser om framtida avgiftstillgångar och pensionsskulder. Dessa prognoser är allt annat än tillförlitliga. Även på kort sikt är det vanskligt att göra prognoser på pensionssystemets utveckling. Pensionsmyndigheten har gjort prognoser för följsamhetsindexeringen för 2013 års pensioner vid olika tillfällen. Prognoserna visar på stora variationer på endast drygt två och ett halvt år, se *bilaga 2*. Prognosen för följsamhetsindex varierar från 2,9 till 4,5 procent med en variation av underliggande inkomstindex på mellan 2,7 till 4,1 procent. Denna spridning av prognosernas procenttal på så kort sikt pekar på att prognoser på lång sikt ger ännu mer osäkra resultat. Av den anledningen är beräkningen av balanstal som underlag för bromsen alltför osäker för att kunna styra omräkningen av pensionsrätter och utgående pensioner. Pensionsrätterna bör i fortsättningen omräknas endast med inkomstindex och utgående pensioner med följsamhetsindex.

Uppfattningen att man med bromsen undviker övervältring av pensionsskulder till kommande generationer saknar relevans. Bromsens inverkan är en tillfällig förstärkning av pensionssystemet, som har en mycket begränsad verkan tiden framöver. I jämförelse med andra ekonomiska faktorer, som påverkar pensionssystemets ekonomi, har bromsen ytterst liten effekt på lång sikt.

Förslag till att stärka inkomstpensionssystemet

Att värna om den finansiella stabiliteten i pensionssystemet, utan behov av en broms, kan åstadkommas genom en förstärkning av AP-fonderna, så att fonderna är tillräckligt stora för att absorbera finansiella svängningar. I första hand bör en sådan förstärkning ske utan höjning av skatter och pensionsavgifter.

Premiepensionssystemet avvecklas

Pensionärsorganisationerna har i sin tidigare rapport "*Pensionssystemet, blev det som tänkt?*" från mars 2011 anvisat en väg genom att avveckla premiepensionssystemet och överföra tillgångarna till AP-fonderna. De enskilda pensionsspararnas kontobehållning i premiepensionssystemet förs då över till respektive individs nominella konto i inkomstpensionssystemet. Alternativt stängs premiepensionssystemet för ytterligare avgiftsinbetalningar.

Premiepensionssystemet har under sin hittillsvarande livstid varit en dyr och dålig pensionsform. För den närmaste överblickbara framtiden lär inte avkastningen på premiepensionssparandet förbättras med tanke på de europeiska och amerikanska skuldkriserna. Förvaltningen av de olika fonderna har varit mycket dyrbar för pensionsspararna i förhållande till avkastningen. Dessutom har intresset för systemet, som bygger på den enskilde premiepensionsspararens aktiva placeringsverksamhet, varit mycket lågt. Legitimiteten för systemet är svag och det absoluta flertalet av premiepensionsspararna har inte visat något intresse och engagemang för systemet.

Med vårt förslag att slopa premiepensionssystemet skulle avgiften till inkomstpensionssystemet höjas till 18,5 procent. Det procenttalet kan jämföras med ålderspensionernas andel av lönesumman år 1993, 19,9 procent, enligt beräkningar redovisade i Pensionsarbetsgruppens betänkande "Reformerat pensionssystem" (SOU 1994:20).

En sådan överföring skulle öka AP-fondernas kapital med 460 miljarder, samt tillföra fonderna årligen pensionsavgifter på 2,5 procent av pensionsgrundande inkomster, f.n. drygt 33 miljarder kr årligen. Om premiepensionssystemet hade överförts till AP-fonderna före år 2009 hade bromsen inte ens med nuvarande felkonstruktion behövt utlösas åren 2010 och 2011.

Övriga åtgärder för att förstärka AP-fonderna innebär antingen minskade skatteinkomster för staten eller höjda pensionsavgifter i någon form. Följande förslag ska ses som alternativ till vårt förslag om premiepensionssystemet.

Överföringar av AP-fondsmedel

Överföringen från AP-fonderna till staten åren 1999-2001 är ännu ej slutreglerad. En slutreglering skulle kunna innebära att staten återför medel med motiveringen att den tidigare överföringen var för stor (jämför riksdagens beslut om överföringen, se tidigare citat).

Pensionsavgifter ovanför intjänandetaket

Idag förs pensionsavgifter på inkomster ovanför det s.k. intjänandetaket på 7,5 gånger inkomstbasbeloppet¹ till staten som skatt. Någon hållbar motivering för detta finns inte. Då pensionsavgifternas funktion är att finansiera pensioner bör även dessa pensionsavgifter föras till pensionssystemet genom inbetalning till AP-fonderna.

En överföring av pensionsavgifter ovanför intjänandetaket från staten till AP-fonderna skulle innebära en förstärkning av AP-fonderna årligen med cirka 15 miljarder kr.

Pensionsgrundande inkomst

Intäkterna till pensionssystemet kan ökas genom att utöka beräkningsunderlaget för pensionsavgifterna. Idag beräknas pensionsrätterna på s.k. pensionsgrundande inkomst (PGI) på förvärvsinkomsten med avdrag för den allmänna pensionsavgiften på 7 procent. Det innebär att avgifterna är 18,5 procent på 93 procent av förvärvsinkomsten (PGI) eller 17,21 procent på hela förvärvsinkomsten.

¹ Intjänandetaket är den högsta möjliga pensionsgrundande inkomst, som uttrycks som 7,5 gånger gällande inkomstbasbelopp för inkomståret. Det motsvarar 8,07 gånger högsta pensionsgrundande inkomst (8,07 x 93 % av inkomstbasbeloppet).

Sättet att beräkna PGI var en nyhet i det nya pensionssystemet. Tidigare under ATP-systemet räknades avgifterna på en PGI, som motsvarade hela förvärvsinkomsten. Att återgå att beräkna PGI på hela förvärvsinkomsten skulle öka inkomsterna.

Det nygamla sättet att beräkna PGI skulle förstärka avgifterna till pensionssystemet med 1,29 procent (från dagens 17.21 procent till 18,5 procent) och innebära en inkomstökning årligen för AP-fonderna på ca 17 miljarder kr.

Den ökade avgiften kan tas ut genom att höja arbetsgivaravgifterna eller den allmänna pensionsavgiften eller bådadera. Om den allmänna pensionsavgiften höjs bör också skattereduktionen för pensionsavgiften höjas i motsvarande mån, så att principen i pensionssystemet att varje krona i avgift ska ge motsvarande pension upprätthålls.

Avgiftsökningen innebär också att pensionsrätter höjs i samma utsträckning. Detta påverkar relationen mellan pensionssystemets tillgångar och skulder genom att avgiftstillgången skulle öka väsentligt mer än skuldsidan, eftersom skulden till ATP-pensionärerna förblir opåverkad.

Pensionsavgifternas storlek

Pensionsavgiften är idag uppdelad till en del arbetsgivaravgifter (f.n. 10,21 procent på inkomsten) och till en del som allmän pensionsavgift (f.n. 7 procent på arbetsinkomster), som betalas för varje förvärvsaktiv. Den allmänna pensionsavgiften finansieras numera helt med skattemedel genom skattereduktion.

När det gäller arbetsgivaravgifter finns ett antal avgifter, som är beräknade efter kostnaderna för ändamålet. Om ändamålet blir billigare eller dyrare än beräknat, ska avgifterna justeras därefter. Detta görs inte alltid men själva principen står fast. Under de senaste fem åren har arbetsgivaravgifternas summa höjts med 1 procentenhet utan att det har noterats nämnvärt. Dessutom har flera omfördelningar av avgiftsnivåerna inom totalsumman genomförts under samma period, t.ex. så har sjukförsäkringsavgiften och allmänna löneavgiften sänkts medan arbetsmarknadsavgiften höjts. Den allmänna löneavgiften har också höjts för att neutralisera ändringar i andra arbetsgivaravgifter för att kunna bibehålla arbetsgivaravgifternas summa på samma nivå. Löneavgiften har t.ex. från år 2010 till år 2013 höjts från 6,03 till 9,88 procentenheter, med 3,85 procentenheter.

Om pensionssystemets finansiella situation förvärras, kan arbetsgivaravgifternas pensionsavgifter behöva höjas för att finansiera pensionssystemet. Höjningen kan ske genom en ny särskild avgift inkom för finansieringen av pensionssystemet. På så sätt undviks att grunden för pensionsrätterna (på dagens 17,21 procent av förvärvsinkomster eller 18,5 procent av PGI) förändras.

Denna höjning kan göras temporärt eller tillsvidare. Om det krävs att arbetsgivaravgifternas summa bibehålls på samma nivå kan den allmänna löneavgiften sänkas med samma procenttal för att bevara summan på samma sätt som de senaste årens omfördelningar mellan olika arbetsgivaravgifter och den allmänna löneavgiften.

Förslag till begränsningsregel

En begränsningsregel tar sikte på att tillförsäkra AP-fonderna en minsta godtagbar behållning. Ett vanligt mått på en sådan minsta godtagbar behållning för en fondering är möjligheten att fortsätta verksamheten, som fonderingen finansierar, en viss tid utan tillskott till fonden, s.k. fondstyrka.

I slutet av år 2008 var det samlade kapitalet för AP-fonderna drygt 707 miljarder kr. Till slutet av år 2011 hade kapitalet vuxit till 873 miljarder – en ökning med nära 24.5 procent. Under samma period växte fondstyrkan – AP-fondernas kapital i relation till ett års totalt utbetalda pensionsförmåner från AP-fonderna² – från 3,5 till 4,0. Värt att notera att AP-fonden i slutet av år 2008 hade sitt lägsta kapital under hela 2000-talet.

Regeringen har i propositionen om reformerat ålderspensionssystem (*prop. 1993/94:250, sid 221*) angett som riktlinje att AP-fondernas behållning aldrig bör understiga ett belopp motsvarande ett halvt års pensionsutbetalningar. Denna inriktning upprepades i regeringens proposition om inkomstgrundad ålderspension m.m. (*prop. 1997/98:151, sid 608*) och ingick i resonemanget om överföring av medel från AP-fonderna till staten åren 1999-2000. Med dagens erfarenheter av bromsens verkningar var regeringens bedömning av minsta fondstyrka i AP-fonderna i det minsta laget.

Då bromsen slopas föreslås som inriktning, att AP-fonderna aldrig bör understiga ett års pensionsutbetalningar, fondstyrka ett. Detta ger tid att vidta åtgärder för att stärka AP-fondernas behållning.

Regeringen har tidigare kommenterat restriktioner i form av minsta fondstyrka "analyser av en sådan konstruktion har emellertid visat att en broms som kopplas till fondstyrkan tenderar att utlösas så pass sent i en finansiell försvagningsprocess att indexuppräknningen riskerar att behöva reduceras orimligt snabbt och kraftigt" (*Socialdepartementets promemoria Ds 1997:67 Inkomstgrundad ålderspension – finansiella frågor m.m. citerad i proposition 1997/98:151 sid 350*). Kommentaren andas misstro mot det politiska etablissemanget att ta ansvar för pensionssystemet och tas som argument för en automatisk lösning i form av bromsen.

Även om pensionssystemet till största delen ligger utanför statens budget och därmed utanför riksdagens beslutsbefogenheter måste riksdagen ha ett övergripande ansvar för att pensionssystemet fungerar. Det ska inte gå att sänka eller på annat sätt försämra pensioner genom att hänvisa till ett automatiskt system utan politiskt ansvar. I de allra flesta fall där en ekonomisk situation har uppkommit, som kan äventyra AP-fondernas fondstyrka, är situationen ett resultat av politiska beslut. Även för andra delar av samhället är det politiska beslut, som är grunden för ändringar i bidrag och ersättningar.

Regering och riksdag måste ta ett politiskt ansvar när AP-fondernas behållning når ett kritiskt läge och ta beslut om andra åtgärder så att inte AP-fondernas behållning sjunker under fondstyrkan ett.

² Pensionsförmånerna avser inkomst- och tilläggspension. Premiepension utbetalas från premiepensionssystemet. Övriga pensioner och äldrestöd betalas ur statsbudgeten.

Bromsen i det allmänna pensionssystemet

Sammanfattning

Fr.o.m. år 2010 har inkomstpensionerna lägre nivåer än de eljest skulle ha haft. Anledningen är främst aktivering av bromsen i omräkningssystemet. Bromsen ingår som element i den automatiska balanseringen som jämte följsamhetsindexeringen är medel för att begränsa uppräknings av pensionerna, bl.a. med hänsyn till problem med pensionssystemets finansiering på lång sikt.

Nedräkningen av pensionerna och de snabbt växande inkomstklyftorna i förhållande till de yrkesverksamma är inte i linje med principbeslutet om pensionssystemet. Det är t.ex. inte rimligt att tillfälliga börsnedgångar med realiserade förluster ska negativt påverka pensionerna till dagens pensionärer. För att minska olägenheterna har bristerna i pensionssystemet kompenseras med skattesänkningar. Men brister i pensionssystemet måste åtgärdas genom ändringar i systemet.

Bromsen ska slopas mot att finansieringen av pensionssystemet förstärks.

Regelverket för bromsen³

Som bakgrund till framställningen ges här en kortfattad beskrivning av bromsen. Den automatiska balanseringen ingår som en faktor för uppbromsning av indexuppräknings av inkomstpensionerna och pensionsrätterna när pensionssystemets finansiella stabilitet i ett långsiktigt perspektiv hotas. Detta gäller här och i det följande pensionssystemets fördelningsdel, den del som årligen tillskrivs en avgiftsinkomst om 16 procentenheter av den totala avgiftsuppbörden om 18,5 procent.

Bromseffekt kan nås genom

- att bromsen knyts till buffertfondens storlek (fondstyrkan),
- att den knyts till avgiftsunderlagets storlek eller
- att den knyts till kvoten mellan systemets pensionsskuld och avgiftsunderlag.

I det reformerade pensionssystemet knyts bromseffekten till kvoten mellan systemets tillgångar såsom summan av avgiftsunderlaget och buffertfondens behållning samt pensionsskulden. Avgiftsunderlaget och pensionsskulden är då beräknade i ett långsiktigt perspektiv innefattande både nuvarande och nu levande, blivande pensionärer. Kvoten mellan tillgångarna och skulderna beräknas och kallas balanstal. För de år balanstalet är mindre än 1 aktiveras bromsen. De år bromsen aktiveras sker det med två års eftersläpning.

I normalfallet omräknas utgående pensioner med den s.k. följsamhetsindexeringen. Det innebär att sedan pensionen fastställts omräknas den årligen med förändringen av inkomstindex minus 1,6 procent. Värdesäkring eller realökning erhålls för de år som realinkomstökningen i samhället (treårsmedeltal) beräknas uppgå till minst 1,6 procent.

³ Källa: Inkomstgrundad ålderspension- finansiella frågor m.m., Ds 1997:67.

Den aktuella utvecklingen

Sedan det reformerade pensionssystemet trädde i kraft i början av 2000-talet omräknades fram till år 2010 inkomst-/tilläggs pensionerna enbart med följsamhetsindexering. För år 2010 aktiverades bromsen första gången. Det medförde, tillsammans med en negativ effekt av följsamhetsindexeringen, att pensionerna räknades ned med 3 procent. Även för år 2011 aktiverades bromsen, vilket tillsammans med andra faktorer medförde en nedräkning av pensionerna med ytterligare 4,3 procent. För båda åren sammantaget innebar detta en nedräkning med ca 7,2 procent i förhållande till år 2009. För åren 2012 och 2013 räknades pensionerna upp med 3,5 resp. 4,1 procent. Det medförde att beloppsmässigt återställs pensionerna för år 2013 till 2009 års nivå. Eftersom prisnivån under samma period stigit innebär utvecklingen en värdeminskning med 4 procent.

Enligt Pensionsmyndighetens senaste prognos beräknas bromsen aktiveras med negativ balanseringseffekt för åren 2014 och 2015. Från år 2001 till år 2015 beräknas medellönen nominellt öka med 55 procent, i genomsnitt med drygt 3 procent per år, pensioner prisbasbeloppsomräknade med 25 procent, ca 1,5 procent per år, och följsamhets-/balansindexerade pensioner med 21 procent med den genomsnittliga ökningen 1,4 procent per år.

Från år 2009 till år 2015 beräknas lönerna nominellt öka med 19 procent, Realt med 10 procent. Pensioner omräknade med följsamhetsindexering jämte aktiverad broms beräknas år 2015 nominellt ligga på samma nivå som åren 2009 och 2013. Prisbasbeloppsomräknat beräknas köpkraften för sistnämnda pensioner ha minskat med ca 7 procent från år 2009 till år 2015.

För sexårsperioden från år 2009 till år 2015 beräknas således en genomsnittlig *reallöneökning* om 10 procent för löntagarna, att jämföra med en *realinkomstminskning* om 7 procent för tilläggs-/inkomstpensionärerna.

Orsakerna till pensionsutvecklingen

Den oförmånliga utvecklingen av pensionerna har på uppdrag av regeringen analyserats av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, samt av de fem rikstäckande pensionärsorganisationerna, som också redovisat förslag till hur problemen ska åtgärdas.

Enligt *Försäkringskassan* (rapport 2009-04-14) var börsfallen på aktiemarknaden år 2008 och dess genomslag på AP-fondens tillgångar i balansekvationen den mest iögonfallande orsaken till aktivering av bromsen år 2010. Enligt Försäkringskassan skulle en jämnare utveckling av pensionerna kunna uppnås, dels genom att värdet av AP-fonderna i balansekvationen baserades på ett treårs genomsnitt, dels genom införande av en begränsningsregel för balanseringen. Beslutet följde det förstnämnda förslaget. Därmed blev nedräkningen av pensionerna för år 2010 och 2011 lägre än eljest. Men tiden för återgång till ordinarie indexering, följsamhetsindexering, fördröjs.

Regeringsuppdraget till *Pensionsmyndigheten* (rapport 2012-02-29) innebar utvärdering av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet, nämligen reglerna för inkomstindex, balanstalet och delningstalen. Uppdraget gällde tekniken, inte pensionssystemets grundläggande principer. Några förslag skulle inte lämnas.

Liksom Försäkringskassan konstaterade Pensionsmyndigheten att den mest iögonfallande orsaken till bromsaktiveringen fr.o.m. år 2010 var minskningen av AP-fondens marknadsvärde år 2008. Sett över hela perioden 2002-2010 ökade pensionsskulderna snabbare än avgiftsinkomsterna beroende på höjningen av grundavdraget till inkomstbeskattning åren 2002-2003, eftersläpning i inkomstindexens mätning av inkomstutvecklingen, kortare intjänandetid och högre värde av nyintjänade pensionsrätter.

Enligt Pensionsmyndigheten borde eftersläpningen i inkomstindexens mätning av inkomstutvecklingen minskas eller helt undvikas, varvid pensionerna helt eller i högre grad hade styrts av inkomstindexen och i lägre grad av balanstalet. Rörligheten i balanstalet skulle minskas något om beräkningen av pensionsskulden avsåg balanstalets storlek ett år tidigare. Växlingarna i AP-fondernas värde kan minskas genom lämplig placeringpolicy. Vid från år till år fasta avgifter, som i pensionssystemet, kan variationerna i värdeutvecklingen av pensionerna minskas genom minskning av pensionerna eller genom höjning av avgifterna till pensionssystemet.

Pensionsmyndigheten fick den 14 mars 2012 ett uppdrag om fördjupad analys av beräkningsregler i ålderspensionssystemet, dock endast i fråga om att minska eftersläpningen i inkomstindex och motverkan av överkompensation vid positiv balansering. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2013.

Enligt *pensionärsorganisationerna*, deras rapport från mars 2011, ger tillämpad omräkning av tilläggs-/inkomstpensionerna ett sämre och mera osäkert utfall än vad som förespeglades i beslutet om pensionssystemet. Utlovade raka rör mellan erlagda avgifter och utgående pensioner gäller inte, ej heller utlovad följsamhet mot inkomst-/löneutvecklingen. Tillämpat omräkningssystem medför stor otrygghet och låga pensioner. Inkomstklyftan mellan löntagare och pensionärer ökar på ett oacceptabelt sätt samtidigt som fördelen av inkomstpension i förhållande till enbart garantipension minskar.

De komplicerade omräkningsreglerna och deras negativa effekter för pensionärerna, systemets beroende av orealiserade börsrörelser och de obegripliga svårigheterna att utnyttja AP-fonderna för dess funktion som buffertfonder motiverar ett antal åtgärder enligt nedan.

Kortsiktigt och långsiktigt perspektiv

Att bromsen aktiveras är ytterst beroende på att pensionssystemet är underfinansierat i ett långsiktigt perspektiv. Det gäller således inte det kortsiktiga, årliga ekonomiska utfallet. Från uppgifter från Ekonomistyrningsverket, ESV, prognos december 2012, tabell 30, kan utläsas följande om årliga inkomster och utgifter i ålderspensionssystemet, miljarder kronor.

Inkomster	Utfall för år 2011	Prognos för år			
		2012	2013	2014	2015
Socialförsäkringsavgifter inkl. statliga ålderspensionsavgifter	217	223	225	233	243
Räntor, utdelningar m.m.	26	26	23	23	24
<i>Summa inkomster</i>	243	249	248	256	267
Utgifter					
Pensioner	220	236	254	256	263
Övriga utgifter	4	3	3	3	3
<i>Summa utgifter</i>	224	239	257	259	266
<i>Finansiellt sparande</i>	19	10	-9	-3	1

Såsom framgår av tabellen är avgiftsinkomsterna till pensionssystemet lägre än utgifterna för samtliga år. Avgiftsunderskottet täcks för samtliga år med avkastningen av AP-fonderna utom för åren 2013 och 2014. Beloppen för pensionsutgifterna är i tabellen angivna efter pensionsnedräkningarna, för t.ex. år 2011 efter nedräkning med ca 17 miljarder kronor. Det är först för åren 2013 och 2014 som AP-fondens kapital behöver naggas i kanten. Det finns således inte något akut behov att av finansiella skäl sänka pensionerna.

Vad Pensionsmyndigheten vanligtvis redovisar som pensionssystemets ekonomi är systemets ekonomi i ett långsiktigt perspektiv med beräknade avgiftstillgångar, AP-fondernas marknadsvärde och beräknad pensionssskuld för både nuvarande och blivande pensionärer. Det är effekterna av den kalkylen som medför att bromsen kan aktiveras såsom skett för åren 2010 och 2011 och nu beräknas inträffa för åren 2014 och 2015.

AP-fondernas utveckling

AP-fondernas kapital, efter bidrag till pensionssystemet, reducerades från ca 898 miljarder kronor 31 december år 2007 till 707 miljarder år 2008 i orealiserat marknadsvärde. Det var en nedgång om totalt ca 243 miljarder kronor, netto 191 miljarder, som var den främsta orsaken till aktivering av bromsen för år 2010 med kvarstående negativa effekter för följande år. För hur långt fram i tiden saknas möjlighet att med säkerhet beräkna. För år 2010 uppgick AP-fondernas behållning till 895 miljarder kronor och för år 2011 till 873 miljarder kronor. Beloppet 873 miljarder kronor motsvarar utgifterna för ca fyra års pensionsutbetalningar utan samtidig avgiftsfinansiering. Beloppet skulle t.ex. täcka avgiftsunderskott i pensionssystemet med 25 miljarder kronor per år i trettiofem år.

Pensionsomräkningen och pensionssystemets finansiering

Den för inkomstpensionärerna ogynnsamma utvecklingen av pensionerna under senare år kan hänföras dels till omräkningssystemets konstruktion, dels till otillräcklig finansiering. Det hänger ihop med att balansberäkningen är konstruerad med olika beräkningsmetoder för avgiftsdebiteringen och pensionssskulden samt att AP-fonderna inte tillräckligt kan utnyttjas för sitt ändamål som buffertfonder utan att bromsen aktiveras. Överföringen av AP-fondsmedel till statsbudgeten i början av 2000-talet bidrog i högsta grad till aktivering av bromsen år 2010. Beloppet uppgick till ca 260 miljarder kronor. Det skulle med 3 procents ränta i dag motsvara ca 370 miljarder kronor.

Pensionssystemets balanstal åren 2002-2011

Bokslutsår	Balanstal	För beräkning av pensionerna år
2002	1,0105	2004
2003	1,0197	2005
2004	1,0014	2006
2005	1,0044	2007
2006	1,0149	2008
2007	1,0026	2009
2008	0,9672	2010
2009	0,9549	2011
2010	1,0024	2012
2011	1,0198	2013

Pensionsmyndighetens prognoser för 2013 års omräkning av pensioner

Prognosdatum	Real inkomst- utveckling	Prisför- ändring	Korrigerig av tidigare prog.	Förändring av inkomstindex	Balanserings- effekt	Förändring av balansindex	Följsamhets- indexering
2011-01-19				3,4 %	2,0 %	5,5 %	3,9 %
2011-05-05	0,8 %	2,0 %	0	2,8 %	1,9 %	4,7 %	3,1 %
2011-07-28	1,0 %	2,1 %	0	3,2 %	1,6 %	4,9 %	3,2 %
2011-10-28	1,3 %	1,8 %	0	3,2 %	1,3 %	4,5 %	2,9 %
2012-01-18	1,5 %	1,1 %	0	2,7 %	2,0 %	4,8 %	3,1 %
2012-05-03	1,8 %	1,6 %	0,7 %	4,1 %	2,0 %	6,2 %	4,5 %
2012-07-26	1,9 %	1,0 %	0,7 %	3,7 %	2,0 %	5,8 %	4,1 %
2012-08-30	1,9 %	1,0 %	0,7 %	3,7 %	2,0 %	5,8 %	4,1 %

Förändring av inkomstindex är summan av tidigare kolumner med eventuella förkortningseffekter

Förändring av balansindex är summan av inkomstindexförändringen och balanseffekten med eventuella förkortningseffekter

Följsamhetsindexering är balansindexförändring minskat med "normen" på 1,6 % med eventuella förkortningseffekter.

PRO

