



Automatisk balansering av ålderspensionssystemet

Sammanfattning

Utskottet behandlar i betänkandet proposition 2000/01:70 Automatisk balansering av ålderspensionssystemet och motioner som väckts med anledning av propositionen. I betänkandet behandlas också ett antal motioner från den allmänna motionstiden 2000 och som avser ålderspensionssystemet.

Ett syfte med ålderspensionsreformen är att skapa ett pensionssystem som är följsamt mot den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen. För att nå detta syfte fullt ut vad gäller ålderspensionssystemets fördelningsdel lämnas i propositionen förslag till kompletterande lagstiftning avseende indexomräkningen av pensionsbehållningar och pensioner i fördelningssystemet. Ett balanstal som mått på den ekonomiska ställningen i fördelningsdelen skall årligen fastställas. När balanstalet understiger 1,00, dvs. tillgångarna är mindre än skulderna, skall avsteg från den vanliga omräkningen göras genom användande av ett balansindex. När förhållandet mellan tillgångar och skulder återställs och balanstalet överstiger 1,00 accelererar indexomräkningen.

Balanstal skall första gången fastställas för år 2003.

I propositionen föreslås också riktlinjer om fördelning av eventuella överskott i fördelningssystemet. Sådana överskott skall fördelas på de försäkrade genom ett tillägg till indexeringen som motsvarar det utdelningsbara överskottet.

Vidare skall årligen upprättas en samlad redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling.

Utskottet tillstyrker propositionen men föreslår ett tillkännagivande om att regeringen bör överväga om balanstalet skall vara mer fingraderat, dvs. med fler decimaler. Utskottet avstyrker samtliga motioner.

Till betänkandet har fogats sju reservationer och ett särskilt yttrande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	6
Utskottets överväganden	7
Allmänt om det nya pensionssystemet.....	7
Inkomstgrundad pension.....	7
Garantipension.....	9
Automatisk balansering av ålderspensionssystemet	10
Bakgrund	10
Propositionen.....	11
Allmänna överväganden	11
Förslag till automatisk balansering	12
Överskott i fördelningssystemet	15
Årlig redovisning.....	16
Motioner	16
Utskottets ställningstagande	17
Sjätte AP-fonden	25
Allmänna motioner om ålderspensionssystemet.....	27
Kvinnors pensionsförmåner.....	27
Utlandssvenskar.....	28
Konstnärer	29
Ackumulerad inkomst.....	30
Allmän pensionsavgift.....	31
Premiepensionssystemet.....	31
Premiesparfonden	31
Ideella fonder.....	32
Etiska aspekter m.m.....	34
Reservationer.....	35
1. Automatisk balansering (punkt 1).....	35
2. Automatisk balansering (punkt 1).....	36
3. Sjätte AP-fonden (punkt 2).....	37
4. Kvinnors pensionsförmåner (punkt 3).....	37
5. Ackumulerad inkomst (punkt 6).....	38
6. Ideella fonder (punkt 9).....	38
7. Etiska aspekter (punkt 10).....	39
Särskilt yttrande.....	40
Aktivt val av premiesparfond och ideella fonder (punkt 8 och 9).....	40
Bilagor	
1. Förteckning över behandlade förslag.....	42
2. Regeringens lagförslag	45

3. Offentlig utfrågning om automatisk balansering av
ålderspensionssystemet49

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Automatisk balansering

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen bör överväga en fingradering av balanstalet i enlighet med vad utskottet anfört.

Riksdagen godkänner de riktlinjer regeringen föreslår om att eventuella överskott skall fördelas på de försäkrade på så sätt att ett tillägg till indexeringen skall göras som motsvarar det utdelningsbara överskottet.

Riksdagen avslår motionerna 2000/01:Sf27 och 2000/01:Sf29.

Reservation 1 (v)

Reservation 2 (mp)

2. Sjätte AP-fonden

Riksdagen avslår motionerna 2000/01:Sf26 och 2000/01:Sf28.

Reservation 3 (m, fp)

3. Kvinnors pensionsförmåner

Riksdagen avslår motion 2000/01:Sf229 yrkande 1.

Reservation 4 (v, mp)

4. Utlandssvenskar

Riksdagen avslår motion 2000/01:Sf207.

5. Konstnärer

Riksdagen avslår motion 2000/01:Kr230 yrkande 9.

6. Ackumulerad inkomst

Riksdagen avslår motion 2000/01:Sf214.

Reservation 5 (v)

7. Allmän pensionsavgift under 16 år

Riksdagen avslår motion 2000/01:Sf289.

8. Aktivt val av premiesparfond

Riksdagen avslår motion 2000/01:Sf285.

9. Ideella fonder

Riksdagen avslår motionerna 2000/01:Sf232 och 2000/01:Sf237.

Reservation 6 (mp)

10. Etiska aspekter

Riksdagen avslår motionerna 2000/01:Sf270, 2000/01:Sf284 och 2000/01:Sf295.

Reservation 7 (mp)

Stockholm den 3 maj 2001

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Rose-Marie Frebran (kd), Gustaf von Essen (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Cecilia Magnusson (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Mona Berglund Nilsson (s), Margareta Cederfelt (m), Claes Stockhaus (v) och Magda Ayoub (kd).

Redogörelse för ärendet

Utskottet behandlar i detta betänkande proposition 2000/01:70 Automatisk balansering av ålderspensionssystemet, vari föreslås att riksdagen antar förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension samt godkänner riktlinjer för fördelning av eventuella överskott i fördelningssystemet. Regeringens förslag återges i bilaga 1 och lagförslaget i bilaga 2.

Med anledning av propositionen har fyra motioner väckts. I betänkandet behandlar utskottet också ett antal motioner som väckts under den allmänna motionstiden 2000 och som rör ålderspensionssystemet. Förslagen i motionerna återges i bilaga 1.

Utskottet har den 22 mars 2001 hållit en offentlig utfrågning om förslagen i propositionen. En utskrift från utfrågningen finns i bilaga 3.

Finansutskottet har beretts tillfälle att yttra sig över propositionen och motionerna men avstått från att yttra sig.

Utskottets överväganden

Allmänt om det nya pensionssystemet

I juni 1998 beslutade riksdagen om reformerade regler för inkomstgrundad ålderspension och ett nytt grundtrygghetssystem, garantipension (prop. 1997/98:151 och 152, bet. 1997/98:SfU13 och SfU14, rskr. 1997/98:315 och 320). Riktlinjer för det nya pensionssystemet hade antagits av riksdagen fyra år tidigare (prop. 1993/94:250, bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439). Reformen bygger på en överenskommelse som träffats mellan fem av riksdagens partier (s, m, kd, c och fp). Den s.k. Genomförandegruppen, med företrädare för dessa fem partier, har i uppdrag att medverka i beredningsarbetet och att vårda överenskommelsen.

Genom reformen skapas ett ålderspensionssystem som är mer följsamt mot den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen. Grunden för den enskildes pensionsskydd är även i framtiden ett obligatoriskt offentligt system. Det reformerade ålderspensionssystemet omfattar såväl ett standard-skydd enligt inkomstbortfallsprincipen som ett grundskydd för dem som haft inga eller låga förvärvsinkomster. Grundskyddet finansieras med allmänna skattemedel medan den inkomstgrundade pensionen är avgiftsfinansierad. Huvuddelen av det inkomstgrundade pensionssystemet är uppbyggt som ett avgiftsbaserat fördelningssystem medan en mindre del utformas som ett renodlat premiepensionssystem.

Inkomstgrundad pension

Beräkningen av inkomstgrundad ålderspension bygger på den s.k. livsinkomstprincipen, som innebär att i princip alla pensionsgrundande inkomster under livet har betydelse för pensionsnivån och väger lika tungt oberoende av när under livet de tjänas in.

Tillgodoräknad pensionsrätt och avgiften till ålderspension utgör 18,5 % av den pensionsgrundande inkomsten och andra s.k. pensionsgrundande belopp som skall läggas till grund för pensionsrätt. Vid beräkning av pensionsgrundande inkomst, som högst kan uppgå till 7,5 inkomstbasbelopp, skall avdrag ske för den allmänna pensionsavgiften. Av pensionsrätten utgör 16 procentenheter pensionsrätt för inkomstpension och 2,5 procentenheter pensionsrätt för premiepension.

Någon övre åldersgräns för intjänande av pensionsrätt finns inte.

Pensionsrätt tillgodoräknas årligen den enskilde baserad på summan av pensionsgrundande förvärvsinkomster och sociala ersättningar vid sjukdom, arbetslöshet, föräldraledighet m.m. Därutöver är vissa fiktiva inkomster pensionsgrundande, s.k. pensionsgrundande belopp. Det gäller i vissa fall för föräldrar med små barn, för pliktjänstgöring och för studier.

De ackumulerade pensionsrätterna i fördelningssystemet (inkomstpension), pensionsbehållningen, skall räknas upp med ett index som följer den allmänna inkomstutvecklingen. Även intjänandetaket skall räknas upp årligen i takt med den allmänna inkomstutvecklingen.

Inkomstgrundad pension kan tas ut fr.o.m. 61 års ålder.

Den årliga ålderspensionen inom fördelningssystemet, inkomstpensionen, beräknas genom att summan av de uppräknade pensionsrätterna divideras med ett delningstal. Detta bestäms med hänsyn till bl.a. den genomsnittliga förväntade livslängden vid tidpunkten för pensionsuttaget och tillväxtnormen 1,6. Genom att beräkna begynnelsepensionen med hänsyn till en tillväxtnorm blir den månatliga pensionen från inkomstpensionssystemet redan från början förhöjd med en framtida tillväxt på 1,6 % som fördelats jämnt över pensioneringstiden. Den fortsatta pensionen följsamhetsindexeras, vilket innebär att ålderspensionen räknas upp fullt ut med prisutvecklingen och, om den faktiska reallivstäckningen avviker från normen 1,6, görs vid indexeringen dessutom ett påslag eller ett avdrag med vad som motsvarar avvikelserna.

Ålderspensionssystemet finansieras huvudsakligen med ålderspensionsavgift i form av arbetsgivar- och egenavgifter om 10,21 % samt av allmän pensionsavgift om 7 %. Detta motsvarar ett avgiftsuttag på 18,5 % räknat på den pensionsgrundande inkomsten.

Premiepension

Av den totala pensionsavgiften på 18,5 % sätts 2,5 procentenheter av till ett premiepensionssystem. Avsättningar till premiepensionssystemet har skett sedan 1995, men t.o.m. 1998 gjordes avsättningarna med 2 % av underlaget. I premiepensionssystemet skall inbetalda medel individuellt fonderas och tillgodohavandet redovisas på individuella premiepensionskonton.

I premiepensionssystemet får en make till den andra maken föra över sin pensionsrätt som tjänats in i premiepensionssystemet. Överföringen skall omfatta hela den pensionsrätt för premiepension som tjänats in för året. Överföringen skall inte påverka rätt till garantipension.

Försäkringsfunktionen handhas av en statlig myndighet, Premiepensionsmyndigheten (PPM).

Premiepensionsmedlen får placeras i svenska och utländska värdepappersfonder. En pensionssparare kan också välja att placera medel i Premievals-fonden som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Om den enskilde inte gör något aktivt val av förvaltning placeras medlen i en särskild fond, Premiesparfonden, som också den förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Vid pensioneringen skall pensionsbeloppet från premiepensionssystemet bestämmas på försäkringsmässiga grunder utifrån behållningen på den enskildes premiepensionskonto. Beloppet kan variera från månad till månad beroende på fondandelarnas värde. Vid pensioneringen kan alternativt tecknas en livränteförsäkring.

Inom premiepensionssystemet skall efterlevandeskydd kunna tecknas.

Övergångsbestämmelser för inkomstgrundad pension

Det nya inkomstgrundade pensionssystemet omfattar fullt ut personer födda 1954 eller senare. Personer födda åren 1938–1953, den s.k. mellangenerationen, omfattas av de reformerade intjänandereglerna enligt en s.k. tjugondelsinfasing. Det innebär att de får ett i förhållande till födelseåret ökat antal tjugondelar av pensionen från det nya systemet och resterande antal tjugondelar från ATP-systemet. För mellangenerationen betalas enligt en garantiregel ett tillägg till pensionen så att inkomstgrundad ålderspension lägst motsvarar den tilläggspension i form av ålderspension inklusive folkpensionstillägg som har tjänats in t.o.m. år 1994.

För personer födda 1937 eller tidigare gäller i princip äldre bestämmelser.

Efter det den pensionsberättigade har fyllt 65 år (för personer födda år 1937 eller tidigare från årsskiftet 2001/2002) skall tilläggspensionen följsamhetsindexeras, med utgångspunkt i tillväxtnormen 1,6.

Garantipension

Den inkomstgrundade pensionen kompletteras med ett grundskydd i form av en garantipension för den som haft inga eller låga inkomster under förvärvslivet.

Grundskyddet finansieras med allmänna skattemedel. Garantipensionen skall följa den allmänna prisutvecklingen och vara skattepliktig. Det särskilda grundavdraget vid beskattningen slopas. För rätt till oavkortad garantipension krävs 40 års bosättning i Sverige mellan 16 och 65 års ålder. Försäkringstid mellan 16 och 24 års ålder räknas i princip endast om pensionsgrundande inkomst har tillgodoräknats med minst ett inkomstbasbelopp per år.

För den som inte har rätt till någon inkomstgrundad pension alls utges garantipensionen som ett fast belopp. För övriga garantipensionsberättigade skall garantipensionen utgöra en viss utfyllnad till den inkomstgrundade pension som de har tjänat in. Garantipensionen avräknas mot den inkomstgrundade ålderspensionen och övergångsvis utgiven änkepension från ATP och viss utländsk pension, däremot inte mot tjänstepension.

Garantipensionen för en ensamstående pensionär beräknas med utgångspunkt i en basnivå om 2,13 prisbasbelopp (motsvarar enligt 2001 års prisbasbelopp ca 78 600 kr). Denna basnivå trappas av med ett belopp som motsvarar 100 % av den inkomstgrundade ålderspensionen till den del denna inte överstiger 1,26 prisbasbelopp (ca 46 500 kr). För inkomstgrundad pension därutöver görs en avtrappning med ett belopp motsvarande 48 %. Garantipensionen är helt bortreducerad vid en inkomstgrundad pension på ca 113 300 kr (vid 2001 års prisbasbelopp).

För en gift pensionär är basnivån 1,90 prisbasbelopp (ca 70 100 kr). En avtrappning från basnivån görs med ett belopp som motsvarar 100 % av den inkomstgrundade ålderspensionen upp till 1,14 prisbasbelopp (ca 42 000 kr) och med ett belopp som motsvarar 48 % av den inkomstgrundade pensionen till den del denna överstiger 1,14 prisbasbelopp. Garantipensionen är helt

bortreducerad vid en inkomstgrundad pension på ca 100 400 kr (vid 2001 års prisbasbelopp).

Garantipension kan erhållas fr.o.m. 65 års ålder.

Övergångsbestämmelser för garantipension

Det nya garantipensionssystemet omfattar personer födda 1938 eller senare. För personer födda 1937 eller tidigare ersätts nuvarande grundtrygghetssystem år 2003 av en övergångsvis garantipension (prop. 1999/2000:127, bet. 2000/01:SfU3, rskr. 2000/01:10). Utgångspunkten för den övergångsvisa garantipensionen är att i princip ingen pensionär skall få ett lägre nettoutfall än med nuvarande regler.

Automatisk balansering av ålderspensionssystemet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar lagförslag som innebär att ett balanstal varje år skall fastställas som visar förhållandet mellan tillgångar och skulder i ålderspensionssystemets fördelningsdel. När balanstalet understiger 1,00 skall avsteg automatiskt göras från indexeringen av pensionsbehållningar och pensioner. Omräkning skall i stället ske med ett särskilt balansindex så länge balansindexet understiger inkomstindexet. Vidare skall årligen upprättas en samlad redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling.

Riksdagen ger regeringen till känna att regeringen bör överväga ett mer finjusterat balanstal, dvs. med fler decimaler.

Regeringen godkänner riktlinjer om att eventuella överskott skall fördelas på de försäkrade på så sätt att ett tillägg till indexeringen skall göras som motsvarar det utdelningsbara överskottet.

Riksdagen avslår därmed dels en motion med förslag att propositionen avslås och att ett nytt förslag begärs som bl.a. omfattar fördelning av överskott, dels en motion i vilken anförs att den automatiska balanseringen inte skall genomföras.

Jämför reservationerna 1 (v) och 2 (mp)

Bakgrund

Hur pensionsrätter och utgående pensioner skall indexeras med hänsyn till inkomst- och prisutvecklingen har varit en av de centrala frågorna i arbetet med att reformera ålderspensionssystemet. Att så varit fallet beror på att systemets sociala och ekonomiska egenskaper i hög grad bestäms av indexeringens utformning.

Riksdagens beslut våren 1994 om riktlinjer för ålderspensionssystemet omfattade inte principer för hur indexeringen skulle utformas. Denna fråga skulle i stället utredas vidare. Våren 1998 beslöts att indexeringen av pensionskulden som huvudprincip skall ske med ett snittindex. Detta snittindex skulle förses med kompletterande regler för balansering av ålderspensionssystemets ekonomiska ställning. Om det var tekniskt möjligt skulle dessa kompletteringar utformas som automatiskt verkande regler.

I juli 1999 remitterades departementspromemorian Automatisk balansering – regler för avsteg från inkomstindexeringen inom ålderspensionssystemets fördelningsdel (Ds 1999:43). Promemorian innehöll lagförslag till den automatiska balanseringen.

Efter remissbehandlingen av förslagen i promemorian önskade regeringen ytterligare underlag inför förslaget till automatisk balansering. Därför gavs i februari 2000 Riksförsäkringsverket (RFV) i uppdrag att analysera förslaget ytterligare. Uppdraget redovisades i oktober samma år i rapporten Automatisk balansering av ålderspensionssystemet – redovisning av regeringens beräkningsuppdrag (RFV Analyserar 2000:1).

Propositionen

I propositionen föreslås att riksdagen antar förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, LIP. Lagförslaget innehåller kompletterande regler om indexomräkning av pensionsbehållningar och utgående pensioner i ålderspensionssystemets fördelningsdel samt en ny bestämmelse om en samlad årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling.

I propositionen föreslås också att riksdagen godkänner riktlinjer om fördelning av eventuella överskott i ålderspensionssystemets fördelningsdel.

Allmänna överväganden

En av de viktigaste principerna för det nya pensionssystemet är att pensionsrätt skall intjänas med samma belopp som den avgift som inbetalas av eller för individen. Det nya systemet är därmed ett s.k. avgiftsdefinierat system. Den inkomstgrundade ålderspensionen är dessutom en fristående försäkringsgren som i sin helhet finansieras med en specialdestinerad och fast pensionsavgift. Om ett pensionssystem skall uppfylla dessa principer måste avgiftsinkomsterna tillsammans med tillgångarna i den s.k. buffertfonden kunna finansiera pensionsutgifterna. Risken för varaktiga underskott måste alltså elimineras.

Ett mål för det nya fördelningssystemet har varit att ge systemet så goda sociala egenskaper som möjligt inom ramen för ett finansiellt stabilt system med fast avgift. Det är detta mål som föranlett att pensionsrättigheterna så långt det är finansiellt möjligt skall förräntas med ett snittindex (förändringen av de genomsnittliga pensionsgrundande inkomsterna). Samma mål har föranlett beslutet att delningstalen skall vara fasta (pensionen påverkas inte av

förändringar i genomsnittlig återstående livslängd efter pensioneringstidpunkten). Även besluten att systemet skall vara finansiellt stabilt och ha en fast avgift kan motiveras av sociala hänsyn, detta ur ett perspektiv som har med rättvisa mellan generationer att göra.

De goda egenskaperna som den fasta avgiften, snittindexeringen och det fasta delningstalet ger fördelningssystemet medför dock att systemet vid viss utveckling kommer att betala högre pensioner än vad avgifterna kan finansiera. Systemet riskerar att vara för generöst i förhållande till avgifterna. Det *kan* inträffa t.ex. om den förvärvsaktiva befolkningen minskar och/eller om medellivslängden ökar. Huruvida det faktiskt inträffar beror på systemets konsolidering (styrka) när påfrestningen inleds, påfrestningens styrka och på buffertfondens avkastning och utvecklingen av omsättningstiden.

Om snittindexet eller det fasta delningstalet tillåts leda till underskott skulle somliga generationer – i princip yngre – förr eller senare och i någon form tvingas betala för att pensionerna till äldre generationer varit för höga i förhållande till avgifterna.

Förslag till automatisk balansering

En metod som säkerställer att ett pensionssystem alltid kan uppfylla sitt åtagande är att utforma systemet så att åtagandet, pensionsskulden, inte kan överstiga systemets tillgångar.

Regeringen bör därför varje år fastställa ett balanstal som mått på den ekonomiska ställningen i ålderspensionssystemets fördelningsdel. RFV bör få i uppdrag att utföra beräkningen. Balanstalet, som skall fastställas första gången för år 2003, visar förhållandet mellan tillgångar och skulder i fördelningssystemet. Om balanstalet understiger 1,00 skall avsteg från omräkningen av pensionsbehållningar och pensioner med inkomstindex göras. Regeringen fastställer då ett balansindex. Balansindex fastställs och används för varje år det understiger inkomstindex för samma år.

Systemets tillgångar och skulder beräknas helt med utgångspunkt i historiska transaktioner. Bortsett från buffertfonden, som värderas utifrån transaktioner på kapitalmarknaden, sker beräkningen uteslutande med utgångspunkt i transaktioner som fångas i pensionsregistret. Beräkningen sker utan inslag av prognoser.

Förhållandet mellan tillgångar och skulder skall, enligt förslaget, årligen redovisas i form av ett *balanstal*.

$$\text{Balanstal} = \frac{\text{Avgiftstillgång} + \text{Buffertfond}}{\text{Pensionsskuld}}$$

$$\text{Avgiftstillgång} = \text{avgiftsinkomst} \times \text{omsättningstid}$$

Avgiftsinkomsten utgörs av de avgifter som under ett år förs till buffertfonden (medelvärde för tre år). Omsättningstiden (medianvärdet för tre år) mäter tiden från det att pensionsrätt tjänas in till dess den utbetalas med beaktande av hur pensionssystemets regler tillsammans med aktuella förärvs- och död-

lighetsmönster medför att pensionsskulden ackumuleras och avbetalas. Det som huvudsakligen bestämmer omsättningstiden är de olika åldersgruppernas relativa snittinkomst. Även dödligheten i olika åldrar efter pensionsåldern är betydelsefull för omsättningstiden.

Buffertfonden tas upp till det redovisade marknadsvärdet av tillgångarna hos Första-Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

Pensionsskulden avser åtagandet i fördelningssystemet till såväl förvärvsaktiva som pensionärer. Pensionsskulden till förvärvsaktiva består av deras samlade pensionsbehållningar i det reformerade pensionssystemet med tillägg för pensionsrätt intjänad det senaste året vartill kommer ett beräknat värde av åtagandet för tilläggs pension. Pensionsskulden till personer som uppstår pension beräknas på aktuell pensionsutbetalning multiplicerad med beräknat antal återstående pensionsutbetalningar.

Överstiger balanstalet 1,00 har systemet ett överskott i den mening att det beräknas klara sitt åtagande med marginal, pensionsskulden är mindre än systemets tillgångar. Understiger balanstalet 1,00 är systemet i finansiell obalans, pensionsskulden överstiger de tillgångar som skall finansiera skulden. Om en sådan obalans består riskerar buffertfonden med tiden att tömmas. För att undvika denna risk måste pensionssystemets åtaganden minskas, eller, om tillgångarna växer, öka mindre än vad tillgångarna gör.

Om balanstalet är mindre än 1,00 skall enligt förslaget balansen mellan tillgångar och skulder återställas genom att inkomstindex multipliceras med balanstalet, varvid en ny indexserie, ett balansindex, skapas. Detta används i stället för inkomstindex. Förräntningen av pensionsbehållningarna kommer då inte att fullt ut spegla tillväxten i de genomsnittliga inkomsterna utan kommer att ske med den tillgängliga egenavkastningen (hur tillgångarna utvecklas i förhållande till skulderna med beaktande av förändringar i medellivslängd). Förräntningen av utgående pensioner (inkomstpension respektive tilläggs pension efter 65 år) kommer att ske med den tillgängliga egenavkastningen minus 1,6 %, som redan inräknats i pensionen.

Balansindex kan återställas till inkomstindexets nivå. Det sker i den takt som blir följd av att balansindexet för varje år ökar procentuellt med den tillgängliga egenavkastningen uttryckt i procent av pensionsskulden. Om den tillgängliga egenavkastningen i procent ökar med mer än vad snittinkomsten (inkomstindex) ökar i procent kommer förräntningen av pensionsskulden att bli högre än vad den skulle ha varit om förräntningen följde inkomstindex. Om den tillgängliga egenavkastningen tillräckligt länge eller tillräckligt mycket varit större i procent än vad inkomstindex utvecklats kommer balansindexet att nå inkomstindexets nivå. Då skall enligt förslaget inte längre något balansindex fastställas och förräntningen av pensionsskulden skall återgå till att ske enbart med förändringen i inkomstindex.

Följden av att balanstalet faller under 1,00 är att omräkningen av pensionerna under minst ett år kommer att ske i lägre takt än om balanseringen inte aktiverats. Om balansindexet senare år förändras lika mycket som in-

komstindexet påverkar balanseringen inte indexeringen detta år, trots att omräkningen av pensionsskulden sker med balansindex. Om skillnaden mellan inkomstindex och balansindex därefter minskar sker en högre förrättning till dess balansindexet når samma nivå som inkomstindexet, varvid indexeringen övergår till att åter ske med enbart förändringen i inkomstindexet.

De som intjänat pensionsrätt under tiden från det att balanseringen påbörjades till dess den avslutades kan tjäna på att indexeringen först minskat och därefter ökat. Personer som haft ett större "pensionskapital" när minskningen av indexeringen inleddes än när den återställdes, till följd av att de under tiden lyft pension, kommer till viss del att förlora på balanseringen även om indexeringen helt återställs.

Garantipensionen indexeras däremot med förändringen i KPI och avtrappas dessutom mot inkomstrelaterad pension. Detta innebär att individer med garantipension antingen inte alls eller endast till 52 % berörs av de ekonomiska och demografiska svängningar som innebär en positiv eller negativ utveckling av indexeringen av inkomstpensionerna.

De faktorer som bestämmer utvecklingen av pensionssystemets finansiella ställning utgörs bl.a. av barnafödandet, ut- och invandring, inkomst- och förvärvsmönster, inklusive arbetskraftsdeltagande, produktivitetsutveckling, dödlighet och kapitalavkastning. Utvecklingen av dessa faktorer kan inte förutsägas för någon längre period, och det går därmed inte att med någon statistisk metod ange hur stor risken är för att balanseringen skall aktiveras och med vilken styrka.

RFV har gjort beräkningar av buffertfondens och det s.k. balanstalets utveckling vid olika demografiska och ekonomiska utvecklingsförlopp. Beräkningarna, som har gjorts vid 72 olika kombinationer av befolkning, arbetskraftsdeltagande, tillväxt och avkastning, visar att balanseringens effekter på pensionsnivån i de flesta scenarier är obefintlig eller liten. Detta förklaras av att systemet genom snittindexet och det för varje årskull beräknade delningstalet redan utan regler för balansering har goda finansiella stabilitetsegenskaper, dvs. redan utan regler för balansering är pensionsnivån tämligen följsam, den varierar i takt med väsentliga delar av de ekonomiska och demografiska variationerna. Ytterligare en orsak till att balanseringens effekt på pensionsnivån i de fall den aktiveras huvudsakligen är måttlig är att erforderliga korrigeringar görs omedelbart och fördelas över hela pensionsskulden. Effekten av balanseringen blir dock i vissa scenarier betydande. Det gäller främst om den historiskt sett låga nativiteten om 1,5 barn per kvinna som sedan en tid erfarits i Sverige består, eller minskar ytterligare, och om en låg nativitet kombineras med de förvärvsmönster, inklusive pensionsålder m.m., som råder för närvarande. Vidare krävs en historiskt sett mycket låg kapitalavkastning på buffertfondens förväntade tillgångssammansättning för att balanseringen över huvud taget skall aktiveras. För att balanseringen skall medföra en betydande minskning av pensionsnivån krävs bl.a. att kapitalavkastningen ur ett historiskt perspektiv blir mycket låg.

Av de olika faktorer som bestämmer den genomsnittliga pensionen i det nya systemet är tillväxten i snittinkomst den mest betydelsefulla för pensionsnivån i kronor, dvs. det reala värdet av pensionen. Den näst mest betydelsefulla faktorn för pensionsnivån i kronor utgörs av medellivslängdens utveckling. Först därefter kommer den automatiska balanseringen.

Ytterligare en effekt av regeringens förslag är att balanseringen kan aktiveras, och minska indexeringen av pensionerna, vid cykliska förlopp (olika konjunkturförlopp). I vissa fall kommer då, i efterhand, att kunna konstateras att balanseringen inte hade varit nödvändig. Vid cykliska förlopp som aktiverar balanseringen kommer reglerna med automatik att återställa pensionerna när det cykliska förloppet medger detta.

Om systemet uppnår en viss grad av konsolidering över nivån 100 %, dvs. ett balanstal på någon tillräcklig nivå över 1,00, kommer inte cykliska variationer att aktivera balanseringen.

Överskott i fördelningssystemet

Det finns ekonomiska och demografiska förlopp där ålderspensionssystemets ekonomiska styrka växer systematiskt. Det sker t.ex. om den förvärvsarbetande delen av befolkningen växer eller om buffertfondens avkastning väsentligt överstiger tillväxten i avgiftsunderlaget.

I första hand skall en växande ekonomisk styrka i fördelningssystemet behållas inom systemet för att där utgöra en buffert mot en negativ ekonomisk utveckling. Ovanför en viss nivå på balanstalet kan systemet dock bedömas vara så starkt att risken för att balanseringen inom överskådlig framtid skall aktiveras kan anses vara försumbar. Det finns då skäl att använda överskottet på annat sätt än att skapa ytterligare trygghet vad gäller systemets förmåga att upprätthålla inkomstindexeringen. Ett sådant utdelningsbart överskott skall, om det uppkommer, fördelas på de försäkrade genom att tillägg görs på indexeringen.

Regeringen bedömer att det för närvarande inte finns tillräcklig kunskap om vilken nivå balanstalet skall ha för att överskott skall anses vara utdelningsbara. Det finns också skäl som talar för att det eventuellt inte är lämpligt att via automatiskt verkande regler hantera överskottsmöjligheten.

En bedömning av när utdelningsbara överskott föreligger kan kräva en prognos av framtida utvecklingsförlopp. Det finns en ganska betydande risk för att de antaganden som i så fall läggs in i reglerna kommer att anses vara olämpliga i den framtid då de får betydelse.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att det skall utredas om det är lämpligt och möjligt att i lag reglera fördelningen av eventuellt uppkomna utdelningsbara överskott i fördelningssystemet. Förslag i denna fråga skall senast presenteras i samband med den analys som skall göras år 2004 av om det är möjligt att överföra ytterligare medel till statsbudgeten från AP-fonderna. Om den fortsatta beredningen skulle visa att det inte är lämpligt att i lag införa beräkningsregler för när utdelningsbara överskott kan anses föreligga bör i stället RFV ges i uppdrag att beräkna huruvida sådana överskott

uppkommit. I det fall RFV:s beräkningar utvisar att det föreligger utdelningsbara överskott skall myndigheten redovisa dessa beräkningar för regeringen. Därefter kan förslag lämnas avseende hur ett tillägg till indexeringen skall göras som motsvarar det utdelningsbara överskottet.

Årlig redovisning

Regeringen föreslår att RFV, PPM samt Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna gemensamt årligen skall redovisa det allmänna inkomstgrundade pensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Sådan redovisning skall göras fr.o.m. år 2002. Regeringen utser den myndighet som skall ha huvudansvaret för den årliga redovisningen.

Regeringen avser att återkomma med föreskrifter om den mer detaljerade utformningen av den ekonomiska redovisningen. Väsentligt är dock att redovisningen ger en god beskrivning av de faktorer som bestämt utvecklingen av fördelningssystemets tillgångar och skulder så att balanstalets utveckling kan följas och förstås. Vidare är det angeläget att utforma redovisningen så att var och en av de faktorer som bestämmer pensionens storlek i såväl inkomstpensionssystemet som premiepensionssystemet belyses. Redovisningen bör utformas på sådant sätt att den främjar en sund institutionell konkurrens vad gäller förvaltningen av det allmänna pensionssystemets två delar.

Motioner

I motion Sf27 av Claes Stockhaus m.fl. anges att Vänsterpartiet inte står bakom det nya pensionssystemet men att det nu är en realitet som de har att förhålla sig till. Vänsterpartiet är starkt kritiskt till att propositionen inte innehåller ett färdigt förslag angående hur överskott i fördelningssystemet skall fördelas. Det går inte heller att utläsa vilken konsekvens den automatiska balanseringen får för statsbudgeten vid ett negativt samhällsekonomiskt utvecklingsförlopp. Vid en situation, där den inkomstrelaterade ålderspensionen sänks till följd av följsamhetsindex och/eller den automatiska balanseringen, ökar behovet av garantipension. Någon konsekvensbeskrivning angående hur förslaget slår för individer med olika inkomstnivåer, kön och ålder finns inte.

Motionärerna yrkar därför avslag på lagförslaget (yrkande 1). I stället bör riksdagen begära ett nytt förslag till automatisk balansering som innehåller dels gränser för vilket över- eller underskott som den automatiska balanseringen skall hantera (yrkande 2), dels ett färdigt förslag om hur överskott i fördelningssystemet skall fördelas (yrkande 3). Det nya förslaget skall baseras på att när systemet är underfinansierat skall en tillfällig avgiftshöjning som inte ger pensionsrätt göras (yrkande 4). Motionärerna begär också ett tillkännagivande om att regeringen i det fortsatta beredningsarbetet klart skall belysa konsekvenserna av den automatiska balanseringen för statsbudgeten samt för individer med olika inkomster, kön och ålder (yrkande 5).

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser i motion Sf29 att den automatiska balanseringen inte skall genomföras. Den stämmer inte med ett socialt, solidariskt

välfärdssystem. I stället skall riksdagen fatta beslut i samband med att påfrestningar uppstår. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna (yrkande 1). Motionären anser vidare att medel har överförts från AP-fonden till statsbudgeten i en omfattning som strider mot de utfästelser som gjordes 1994 och som kan leda till oacceptabla följder för pensionerna. De medel som tagits från AP-fonden och avkastningen på dem bör därför frysas så att de kan återlämnas till pensionssystemet (yrkande 2). I motionen begärs också ett tillkännagivande om att utfall och resultat beträffande ”modellpersoner” i beräkningarna bör göras (yrkande 3). De exempel på personer som valts för att illustrera systemet är inte ett genomsnitt av vanliga löntagare. Kvinnor, studerande, arbetslösa och projektarbetande är inte representerade. Vidare bör en oberoende expertutredning med internationellt inslag tillsättas, som får till uppgift att allsidigt analysera det nya pensionssystemet mot bakgrund av de mål som uttalades 1994 (yrkande 4). Dessutom anser motionären att RFV bör redovisa noggranna kostnader för vad det nya pensionssystemet innebär att införa, genomföra och administrera (yrkande 5). Slutligen begär motionären ett tillkännagivande om att en grundpension lika för alla bör införas (yrkande 6). En sådan grundpension skulle i dag utgöra ca 8 000 kr efter skatt inklusive bostadsbidrag. Ett sådant grundtrygghetssystem är enligt motionären lätt att förstå och lätt att administrera. Det ger en grundtrygghet som går att leva på, är rättvist och solidariskt.

Utskottets ställningstagande

Viktiga utgångspunkter för bedömningen av förslaget om regler för automatisk balansering är att det nya ålderspensionssystemet är ett s.k. avgiftsdefinerat system. Den inkomstgrundade ålderspensionen är en fristående försäkringsgren som finansieras i sin helhet med en specialdestinerad och fast pensionsavgift. Avgiftsinkomsterna måste därför tillsammans med tillgångarna i den s.k. buffertfonden kunna finansiera pensionsutgifterna.

Utskottet vill framhålla, vilket även görs i propositionen, att målet har varit att ge systemet så goda sociala egenskaper som möjligt inom ramen för ett finansiellt stabilt system med fast avgift. Det är detta mål som föranlett att pensionsrättigheterna så långt det är finansiellt möjligt skall förräntas med ett snittindex, dvs. följa den genomsnittliga löneutvecklingen. Samma mål har föranlett beslutet att delningstalen skall vara fasta, dvs. efter 65 års ålder påverkas den utgående pensionen inte av förändringar i genomsnittlig återstående livslängd. De goda egenskaperna som den fasta avgiften, snittindexeringen och det fasta delningstalet ger fördelningssystemet medför dock att systemet vid viss utveckling kommer att betala högre pensioner än vad avgifterna kan finansiera.

En alternativ lösning hade kunnat vara att pensionsbehållningar och utgående pension följer förändringen av det totala avgiftsunderlaget (summaindex) och att utgående pension förändras även efter 65 år vid ändringar i genomsnittlig återstående livslängd (rörliga delningstal). Som anges i propositionen skulle detta innebära ett väsentligen sämre pensionssystem främst på

grund av att pensionsnivån i förhållande till genomsnittsinkomsten skulle ha varierat mer än vad som krävs för att utesluta varaktiga underskott. Detta alternativ skulle ändå inte garantera ett finansiellt stabilt system eftersom effekten på pensionsutgifternas fördelning över tiden eller buffertfondavkastningens påverkan på systemets inkomster inte beaktas.

Utskottet har inför riksdagens beslut om det nya ålderspensionssystemet våren 1998 särskilt berett frågan om systemets finansiella stabilitet. I betänkande 1997/98:SfU13 (s. 46–48) angav utskottet bl.a. följande.

För att människor skall kunna lita på det nya systemet och våga planera sin ekonomi i förvissning om att ålderspensionssystemets regelverk kommer att stå sig över lång tid är det nödvändigt att det nya systemet, förutom att det vilar på en bred politisk grund, görs följsamt mot samhällsekonomin och den demografiska utvecklingen. Utskottet instämde därför i att indexeringen så långt möjligt skall ske med utgångspunkt i genomsnittsindeks så att intjänade pensionsrätter och utgående pensioner följer standardutvecklingen för de förvärsaktiva. Det är då nödvändigt, angav utskottet, att det finns en broms för indexering, även om detta i händelse av att den utlöses för de försäkrade personerna kommer att innebära en begränsad uppräknings av pensionsrätter och pensioner. När balansen i systemet återställts kan uppräknings åter accelereras upp till ursprunglig nivå. Utskottet ansåg vidare att det för att få ett autonomt ålderspensionssystem torde vara nödvändigt att det blir en automatiskt verkande broms för indexeringen. Riksdagen godkände riktlinjer för avsteg från indexeringsreglerna i enlighet härmed.

Enligt utskottets mening kommer ett varaktigt underskott i pensionssystemet att medföra att senare generationer i någon form måste betala för att pensionerna till tidigare generationer varit för höga i förhållande till avgifterna. Utskottet vidhåller därför sin tidigare uppfattning om behovet av att kunna avvika från reglerna om indexering av pensionsrätter och pensioner samt att sådan avvikelse bör ske automatiskt. Med regler för automatisk balansering kommer pensionssystemet att så långt möjligt kunna ha kvar fördelarna med att pensionsrättigheterna följer den genomsnittliga löneutvecklingen och att pensionsbeloppet efter 65 års ålder inte förändras vid ändringar i medellivslängden samtidigt som systemet kan fullfölja sitt åtagande oavsett ekonomisk och demografisk utveckling.

De faktorer som bestämmer utvecklingen av pensionssystemets finansiella ställning utgörs bl.a. av barnafödandet, ut- och invandring, inkomst- och förvärvsmönster inkl. arbetskraftsdeltagande, produktivitet utveckling, dödlighet och kapitalavkastning. I propositionen anges att utvecklingen av dessa faktorer inte kan förutsägas för någon längre period och det går därmed inte att med någon statistisk metod ange hur stor risken är för att balanseringen skall aktiveras och med vilken styrka.

Inför den nu behandlade propositionen har RFV haft i uppdrag att göra beräkningar av buffertfondens och det s.k. balanstalets utveckling vid olika demografiska och ekonomiska utvecklingsförlopp. Beräkningarna visar på sannolikheten för att balanseringen skall aktiveras vid olika kombinationer av

befolkning, arbetskraftsdeltagande, tillväxt och avkastning. Utskottet vill understryka att beräkningarna däremot inte visar på sannolikheten för att ett visst demografiskt eller ekonomiskt utvecklingsförlopp skall inträffa.

När det gäller vilken betydelse olika faktorer har för att obalans i pensions-systemet kan uppstå på lång eller kort sikt kan nämnas följande:

- låg nativitet är den stora riskfaktorn på lång sikt, men medför på kort sikt inga problem,
- låg invandring eller hög utvandring har motsvarande effekt som låg nativitet, men ger effekt snabbare och på lägre nivå,
- förändrat arbetskraftsdeltagande är särskilt viktigt på kort sikt,
- ökande livslängd, här tar delningstalet hand om cirka två tredjedelar av effekterna av en ökande genomsnittlig livslängd och balanseringen resten, risken för pensionssystemet är större på kort sikt beroende på att ATP-systemet inte har någon anpassning till förändringar i medellivslängd,
- låg tillväxt medför problem enbart under utfasningen av ATP-systemet, på lång sikt påverkas pensionernas värde i kronor men inte den finansiella stabiliteten,
- låg avkastning, särskilt stor risk i början eftersom systemet är känsligare för låg avkastning vid stora buffertfonder; buffertfonderna är stora särskilt när stora yrkesaktiva kohorter skall gå i pension.

Som påpekades vid den offentliga utfrågningen är RFV:s beräkningar statistiskt utförda och beräknade på medeltal. Om verkliga konjunkturförlopp hade ingått i beräkningarna skulle sannolikheten för att balanseringen i de olika scenarierna aktiveras enskilda år vara betydligt större än vad redovisningarna visar.

I propositionen föreslås att regeringen varje år fastställer ett balanstal som mått på den ekonomiska ställningen. Balanstalet skall visa förhållandet mellan tillgångar och skulder i fördelningssystemet. Om balanstalet understiger 1,00 skall avsteg från omräkningen av pensionsbehållningar och pensioner med inkomstindex göras.

Tillgångarna utgörs av avgiftsinkomsterna multiplicerat med omsättningstiden samt tillgångarna i buffertfonden. Skulderna avser fördelningssystemets totala åtagande, dvs. pensionskulden bestående av pensionsbehållningarna och det senaste årets intjänade pensionsrätter, ett beräknat värde av åtagandet för tilläggspension till dem som inte börjat lyfta pension samt ett beräknat värde av återstående pensionsutbetalningar till pensionärerna (aktuella pensionsutbetalningar multiplicerat med beräknat antal återstående pensionsutbetalningar). Systemets tillgångar och skulder beräknas helt med utgångspunkt från historiska transaktioner. Bortsett från buffertfonden, som värderas utifrån transaktioner på kapitalmarknaden, sker beräkningen uteslutande med utgångspunkt från transaktioner som fångas i pensionsregistret. Beräkningen av tillgångar och skulder sker utan inslag av prognoser.

För att ge en uppfattning om vad balanstalet innebär vill utskottet hänvisa till att, enligt RFV:s uppgifter vid den offentliga utfrågningen, tillgångarna i

fördelningssystemet i dag är drygt 5 000 miljarder kronor (buffertfonden ca 550 miljarder kronor och avgiftstillgången ca 4 600 miljarder kronor) och att pensionsskulden är nästan lika stor (5 000 miljarder kronor, varav en tredjedel avser pensionärer och två tredjedelar förvärsaktiva). Vid utfrågningen upp-gavs från RFV:s sida att ett balanstal i dag skulle vara någon procent över 1. I RFV:s rapport till regeringen (RFV analyserar 2000:1 s. 12) anges som illustration av systemets balansräkning att avgiftsinkomsterna är ca 145 miljarder kronor, omsättningstiden ca 32 år (varav 22 år avser intjänandetid och 10 år utbetalningstid), det ger en avgiftstillgång om 4 640 miljarder kronor (145×32). Buffertfonden antas uppgå till 580 miljarder kronor och pensionsskulden till ca 5 200 miljarder kronor. RFV angav att balanstalet i exemplet är $1,004 (4\ 640 + 580) / 5\ 200$). Enligt vad utskottet erfarit torde dock omsättningstiden nu vara närmare 33 år.

Eftersom buffertfondens storlek har betydelse för hur stora påfrestningar inkomstpensionssystemet klarar innan avsteg från inkomstindexeringen måste göras, vill utskottet erinra om att reformeringen av det allmänna ålderspensionssystemet medför en betydande omfördelning av inkomster och utgifter inom den offentliga sektorn. Den del av socialavgifterna som förs till ålderspensionssystemet ökar, medan den del som förs till statsbudgeten reduceras i motsvarande grad. Därtill skall ålderspensionsavgift betalas för samtliga inkomster som ger pensionsrätt, vilket innebär att statsbudgeten belastas med avgiftsbetalningar för en rad statliga transfereringar till hushållen. Vidare överförs betalningsansvaret för förtids- och efterlevandepensioner inom ATP-systemet från AP-fonden till statsbudgeten. Totalt sett medför pensionsreformen en finansiell försvagning av statsbudgeten. Sett över en längre tidsperiod kommer dessa effekter av pensionsreformen att minska i reala termer, men en viss belastning kvarstår även på lång sikt. Samtidigt förstärks AP-fondens finansiella netto. Överföringarna från AP-fonderna till statsbudgeten som föranletts av pensionsreformen har, tillsammans med utebliven avgiftsinkomst för år 1999 då full avgift till systemet inte togs ut, beräknats motsvara en engångsöverföring om 254 miljarder kronor per den 1 januari 1999. De hittills gjorda överföringarna innebär att statsbudgeten kompenseras med ett mindre belopp än vad som ursprungligen var avsett. Eftersom det råder en betydande osäkerhet om pensionssystemets framtida utveckling både vad gäller beräkningsmetoderna och befolkningsprognosen har riksdagen godkänt (prop. 1999/2000:46, bet. 1999/2000:FiU19, rskr. 1999/2000:181) att år 2004 en ny analys görs av huruvida ytterligare medel kan föras över till statskassan. Om pensionssystemets ställning medger en ytterligare överföring av medel till statsbudgeten, utan att den automatiska balanseringen aktiveras före år 2050, skall en sådan slutlig överföring ske den 1 januari 2005. Denna prövning skall göras med utgångspunkt i SCB:s vid prövningstillfället senaste befolkningsprognos och med antagande om 2 % tillväxt i pensionsgrundande inkomst per person och 3,25 % real avkastning på buffertfondens medel. Den totala slutliga överföringen skall dock maximalt utgöras av ett belopp som för

AP-fondens behållning motsvarar en engångsöverföring den 1 januari 1999 med 350 miljarder kronor.

I nedanstående tabeller illustreras vad som händer i ett enskilt fall om balanstalet blir under 1,00 och ett balanseringsindex behöver tillämpas. Exemplet är valda för att visa hur balanseringsmekanismen tekniskt sett är konstruerad och avser inte att visa på en situation som med någon sannolikhet skulle kunna inträffa. För att visa effekterna tydligt har valts exempel där den ekonomiska obalansen i systemet är av mycket kort varaktighet.

I tabell 1 visas ett exempel på hur mycket en pensionsbehållning i fördelningssystemet som år 1 uppgår till 2 miljoner kronor räknas upp under följande år dels med vanligt inkomstindex, dels med balansindex.

TABELL 1 PENSIONSBEHÅLLNING VID INKOMSTINDEXERING RESPEKTIVE BALANSINDEXERING

År	A	B	C	D	E	F
År	Snittlö- neökn. %	Ink. index	Pens.beh. normal uppräkn. tkr	Balanstal	Balans- index	Pens.beh. balanserad uppräkn. tkr
1	3	135,00	2 000	1,00	-	-
2	3	139,05	2 060	0,99	137,66	2 039
3	3	143,22	2 122	0,99	140,37	2 079
4	3	147,52	2 185	1,00	144,58	2 141
5	3	151,95	2 251	1,00	148,92	2 206
6	3	156,51	2 319	1,01	154,92	2 295
7	3	161,21	2 388	1,02	(162,76)	2 388

Av tabell 1 framgår således hur mycket pensionsbehållningen räknas upp från år 1 dels i ett läge när balanstalet hela tiden är 1,00 eller mer (kolumn C), dels i ett läge när balanstalet sjunker under 1,00 och balansindex tillämpas (kolumn F). I exemplet sker inget nytt intjänande av pensionsrätt under perioden. Tillkommande arvsvinster eller uttag av förvaltningskostnader har inte heller beaktats.

I kolumn A anges den procentuella ökning av genomsnittslönen som skett i förhållande till närmast föregående år. Denna förändring inkluderar inflation och motsvarar således förändringen av inkomstindex. I exemplet förutsätts att den sammanlagda ökningen är 3 % varje år. Hur dessa 3 % därvid fördelar sig på reallöneökning respektive inflation saknar betydelse för uppräknings storlek vare sig det gäller ett normalläge eller en balanseringssituation.

Enligt förslaget i propositionen skall balansindex tillämpas från det att balanstalet understiger 1,00 till dess balansindex är lika stort eller större än inkomstindex. Detta framgår i exemplet vid en jämförelse mellan kolumnerna B, D och E. Om balanstalet efter en sänkning återgår till att vara 1,00 så

kommer uppräknigen av pensionsbehållningen i procent att återställas. Så länge balanstalet ligger kvar på 1,00, även om så är fallet under mycket lång tid, kommer dock den samlade pensionsbehållningen att varje år vara mindre än om uppräknigen hela tiden skett med ett obalanserat inkomstindex. Först när balanstalet överstiger 1,00 accelererar ökningstakten. Effekten blir att när balanseringsperioden är över återgår pensionsbehållningen till det belopp som den skulle ha haft om balansering inte ägt rum (jfr kolumnerna C och F för år 7 i tabell 1). Pensionsrätter som tjänats in under balanseringsperioden (ej med i exemplet) får däremot ett värde som något överstiger det de skulle ha haft om de hade räknats upp med vanligt inkomstindex.

I tabell 2 redovisas effekten av en balansering för den som är pensionär. I exemplet, som i övrigt bygger på samma förutsättningar som i tabell 1, förutsätts att pensionsbeloppet år 1 är 10 000 kr brutto per månad från fördelnings-systemet (inkomstpension och/eller tilläggspension).

TABELL 2 PENSIONSBELOPP VID FÖLJSAMHETSINDEXERING RESPEKTIVE BALANSERAD FÖLJSAMHETSINDEXERING

År	A Snitt- lö- neökn. %	B Följsamh. uppräkn. %	C Pension uppräkn. kr	D Balans- tal	E Balanserad följsamh. uppräkn. %	F Pension balans. uppräkn. kr
1	3	1,38	10 000	1,00	-	-
2	3	1,38	10 138	0,99	0,36	10 036
3	3	1,38	10 278	0,99	0,36	10 072
4	3	1,38	10 420	1,00	1,38	10 211
5	3	1,38	10 564	1,00	1,38	10 352
6	3	1,38	10 710	1,01	2,39	10 600
7	3	1,38	10 857	1,02	2,42	10 857

Av tabell 2 framgår att utbetalt pensionsbelopp i en balanseringssituation blir något lägre per månad jämfört med vid normal följsamhetsomräkning (se åren 2-6) men att månadsbeloppet efter en sådan period, dvs. år 7 i exemplet, är lika stort som om balansering inte förekommit. Däremot sker inte någon ökning för att kompensera för tidigare minskningar.

Följsamhetsindexeringen gör att pensionsbeloppen skall räknas upp med den del av inkomstindex respektive balansindex som överstiger 1,6 % tillväxt. Oavsett om det gäller en balanseringssituation eller ej kan pensionsbeloppet, i vart fall teoretiskt, minska såväl i reala som nominella tal.

På samma sätt som gäller för omräkning av pensionsbehållning så kvarstår en reducerad nivå på pensionsbeloppet så länge balanstalet inte överstiger 1,00. När balanstalet i en balanseringssituation uppgår till 1,01 eller mer

accelererar uppräknigen. När balanseringsperioden är över, dvs. när balansindex skulle bli minst lika högt som det vanliga inkomstindexet, återgår det månatliga pensionsbeloppet till samma belopp som det skulle ha varit om det under hela perioden uppräknats med följsamhetsindex.

Vid överväganden om den föreslagna balanseringsmekanismen bör hållas i minnet att – till skillnad från vad som hittills gällt i ATP-systemet – såväl intjänade pensionsrättigheter som pensionsbelopp skall anpassas till den genomsnittliga löneutvecklingen med tillägg för det senaste årets inflation. För pensionsbehållningen gäller detta fullt ut och för pensionsutbetalningarna med beaktande av att den månatliga pensionen från inkomstpensionssystemet redan från början är förhöjd med en framtida tillväxt på 1,6 % som fördelats jämnt över pensioneringstiden. Även när det gäller tilläggspension (såväl till personer födda 1938–1953, den s.k. mellangenerationen, som personer födda 1937 eller tidigare) görs från 65 års ålder avdrag för normen 1,6 vid uppräknigen av pensionsbeloppen eftersom 2 % tillväxt anses ligga i ATP-systemets konstruktion. Utskottet vill i detta sammanhang tillägga att av de olika faktorer som bestämmer den genomsnittliga pensionen i det nya systemet är tillväxten i snittinkomst den mest betydelsefulla för pensionsnivån. Den näst mest betydelsefulla faktorn är medellivslängdens utveckling. Först därefter kommer en eventuell balanseringseffekt.

Som redan nämnts har balanseringsperioden i exemplen ovan gjorts mycket kort. Det medför att, när den ekonomiska obalansen i fördelningssystemet återställts, de samlade effekterna endast har inneburit att pensionsutbetalningarna åren 2–6 varit lägre än de skulle ha varit med vanlig följsamhetsuppräknigen. Vid en längre balanseringsperiod kommer däremot alltfler av dem som varit förvärvsaktiva i inledningsskedet att bli pensionärer och då också få pensionen beräknad på en pensionsbehållning som uppräknats med ett lägre belopp än inkomstindex.

I propositionen föreslås att balansindex skall tillämpas när balanstalet är mindre än 1,00. Detta kan synas vara en mycket finjusterad regel men innebär i praktiken att när ett balansindex skall börja tillämpas (vid balanstalet 0,99 eller lägre) är obalansen sådan att pensioner och pensionsbehållningar ”minskar” med ca 1 % eller mer, dvs. uppräknigen är så mycket lägre. Enligt utskottets mening skulle det bli mindre kännbart och mer rättvist om risken för en varaktig obalans i pensionssystemets tillgångar och skulder sprids över en längre tid och således fördelas på fler personer och med mycket mindre sänkning av uppräknigen. Så skulle ske om balanseringsmekanismen reagerade vid mindre variationer, t.ex. på tiondels eller hundraedels procentenheter. En sådan fingradering skulle också medföra att uppräknigen under en balanseringsperiod accelererar tidigare (t.ex. vid balanstalet 1,001 i stället för 1,005). Det kan även vara så att den ekonomiska balansen i pensionssystemet snabbare återställs när balanseringen sätts in tidigt. Utskottet har också erfarenhet att RFV:s beräkningar av de 72 scenarierna skett med beaktande av betydligt fler decimaler i balanstalet. Om samma fingradering av balanstalet används som vid de indextal som förekommer i pensionssystemet så borde balanstalet

uttryckas som 1,0000. Utskottet anser att regeringen bör överväga en sådan förändring.

Vid en balanseringssituation kommer garantipensionen fortfarande att beräknas på vanligt sätt, dvs. uppräknas med förändringen i konsumentprisindex. Beroende på omständigheterna (t.ex. storleken på den genomsnittliga reallöneökningen och balanstalet) kan en balanserad omräkning av inkomstpensionen eller tilläggs pensionen dock bli högre än enbart en prisindexering. Pensionärer med ingen eller mycket låg inkomstgrundad pension, dvs. där avräkningen mot garantipensionen är 100 %, får emellertid pension med samma belopp som om balanseringen inte aktiverats. Pensionärer som har inkomstgrundade pensioner på något högre nivå, som högst 3,07 prisbasbelopp, kommer endast delvis att beröras av balanseringen när det gäller det sammanlagda pensionsbeloppet.

Enligt förslag i propositionen skall RFV, PPM samt Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna gemensamt årligen redovisa det allmänna inkomstgrundade pensionssystemets finansiella ställning och utveckling. I propositionen anges att det är väsentligt att redovisningen ger en god beskrivning av de faktorer som bestämmer utvecklingen av fördelningssystemets tillgångar och skulder, så att balanstalets utveckling kan följas och förstås. En sådan redovisning torde enligt utskottets mening kunna ge relativt goda möjligheter att i förväg bedöma om och i vilken omfattning balansindex kan komma att tillämpas.

Som anges i propositionen finns det ekonomiska och demografiska förlopp där ålderspensionssystemets ekonomiska styrka växer systematiskt, t.ex. om den förvärvsarbetande befolkningen växer eller om buffertfondens avkastning väsentligt överstiger tillväxten i avgiftsunderlaget. När systemet kan bedömas vara så starkt att risken för att balanseringen inom överskådlig framtid skall aktiveras kan anses vara försumbar, finns det enligt regeringen skäl att använda överskottet på annat sätt än att skapa ytterligare trygghet vad gäller systemets förmåga att upprätthålla inkomstindexeringen. Enligt regeringen skall ett sådant utdelningsbart överskott fördelas på de försäkrade genom att tillägg görs på indexeringen. Eftersom det för närvarande inte finns tillräcklig kunskap om vilken nivå balanstalet skall ha för att överskott skall anses vara utdelningsbara och det eventuellt inte är lämpligt att via automatiskt verkande regler hantera överskottsmöjligheten anser regeringen att det skall utredas om det är lämpligt och möjligt att i lag reglera fördelningen av eventuellt uppkomna utdelningsbara överskott i fördelningssystemet. Förslag i denna fråga skall senast presenteras i samband med den analys som skall göras inför den s.k. kontrollstationen år 2004 för att se om det är möjligt att överföra ytterligare medel till statsbudgeten från AP-fonderna. Utskottet vill understryka betydelsen av att även överskott i fördelningssystemet skall kunna fördelas på såväl de förvärvsaktiva som pensionärerna och att förslag härom således bör redovisas i samband med den nämnda analysen år 2004. Då får också prövas om en fördelning av överskott kan göras automatiskt verkande.

Systemet med ett tak för de statliga utgifterna infördes 1997. Utgiftstaket inkluderar ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten och bestäms tre år i förväg. Med regler för automatisk balansering blir pensionssystemet finansiellt stabilt, och enligt regeringen aktualiseras därmed frågan om hur ålderspensionsutgifterna bör hanteras i budgeten och i förhållande till utgiftstaken. Enligt regeringen kräver frågan ett helhetsperspektiv på den statliga budgetprocessen. Regeringen hänvisar till att det inom Regeringskansliet övervägs slutsatser och eventuella åtgärder med anledning av vad utredningen Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen föreslagit samt att det inom det s.k. VESTA-projektet pågår ett arbete med att i vissa avseenden ändra redovisningsprinciperna för statsbudgeten. Hur utgiftstak och saldomål kommer att anpassas till de nya principerna är ännu inte avgjort. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen ingen förändring av nuvarande ordning.

Utskottet vill understryka att det nya ålderspensionssystemet är ett s.k. avgiftsdefinerat system, som är fristående från statsbudgeten och i sin helhet finansieras med en specialdestinerad och fast pensionsavgift. Med de regler för automatisk balansering som riksdagen nu föreslås fatta beslut om blir pensionssystemet därtill långsiktigt finansiellt stabilt. Varken den allmänna ekonomiska utvecklingen eller demografiska förändringar skall därutöver kunna föranleda politiska beslut som begränsar pensionsutgifternas storlek. Det är enligt utskottets mening därför viktigt att osäkerhet inte i något sammanhang uppkommer om det inkomstrelaterade ålderspensionssystemets autonomi. För den händelse denna del av pensionssystemet även fortsättningsvis skall ingå under ett utgiftstak är det viktigt att innebörden av ett sådant utgiftstak i förhållande till pensionssystemet tydligt klargörs.

De förslag regeringen lagt fram i propositionen kan sägas utgöra den sista delen av pensionsreformen. Vid ett så omfattande förändringsarbete som pensionsreformen innebär är det naturligt att en del förändringar av framför allt administrativ och teknisk natur kan behöva göras. Enligt utskottets mening är det önskvärt att sådana förändringar så långt möjligt övervägs och görs samlat. En lämplig tidpunkt är därvid kontrollstationen år 2004, då den slutliga analysen skall göras av om ytterligare medel skall överföras från AP-fonderna till statsbudgeten. Fram till dess finns tid för utvärdering av regelverket och behovet av eventuella administrativa och tekniska förändringar. Utskottet anser att denna samlade utvärdering bör göras i samråd med Genomförandegruppen.

Med hänvisning till vad som ovan anförts anser utskottet att riksdagen bör bifalla propositionen och avslå motionerna Sf27 och Sf29.

Sjätte AP-fonden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om Sjätte AP-fonden. *Jämför reservation 3 (m, fp)*

Motioner

I motion Sf26 av Bo Könberg m.fl. (fp) begärs att regeringen lägger fram förslag om att Sjätte AP-fonden läggs ned och att dess medel överförs till Första–Fjärde AP-fonderna. Motionärerna anför att Sjätte AP-fonden är ett led i regeringens näringspolitik. De senaste årens utveckling visar dock tydligt att det går att få fram ett utbud av riskkapital på den privata marknaden utan att staten behöver ingripa på det sätt som tillkomsten av Sjätte AP-fonden representerar.

I motion Sf28 av Gunnar Axén (m) anfördes att det inte finns något motiv till Sjätte AP-fondens existens. Fonden hör inte hemma i pensionssystemet och staten skall i en öppen marknadsekonomi över huvud taget inte äga företag. Motionären begär därför ett tillkännagivande om att tillgångarna i Sjätte AP-fonden, efter utbyte av börsnoterade aktier mot obligationer, skall överföras till staten, varefter onoterade aktier placeras i ett riskkapitalbolag under Finansdepartementet samt att detta riskkapitalbolag sedan privatiseras.

Utskottets ställningstagande

Sjätte AP-fonden bildades den 1 juli 1996 och verksamheten kom i gång i slutet av 1996. Fondens inriktning är att placera medel på riskkapitalmarknaden och då framför allt i små och medelstora företag.

Sjätte AP-fonden ingår inte i den s.k. fempartiöverenskommelsen och omfattades därför inte av de regelförändringar och den omorganisation av Allmänna pensionsfonden som föreslogs i proposition 1999/2000:46. Regeringen avsåg dock att så snart som möjligt återkomma till riksdagen med förslag om att reglerna om Sjätte AP-fonden förs in i lagen om allmänna pensionsfonder.

Även om fondstyrelsen endast bedrivit verksamhet i drygt tre år ansåg finansutskottet vid behandling av propositionen och motioner liknande de nu behandlade (bet. 1999/2000:FiU19 s. 15) att med ledning av fondens årsredovisning och regeringens årliga utvärderingar av verksamheten kan avkastningen betecknas som tillfredsställande utifrån gällande förutsättningar. Finansutskottet ansåg att fonden fyller sin definierade roll i AP-fondssystemet och att det inte finns någon anledning att genomgripande förändra, avveckla eller sälja ut verksamheten.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionerna Sf26 och Sf28.

Allmänna motioner om ålderspensionssystemet

Kvinnors pensionsförmåner

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkande om kvinnors pensionsförmåner.
Jämför reservation 4 (v, mp)

Motion

I motion Sf229 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 1 begärs att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att se över hur det nya pensionssystemets utfall kan göras mer könsneutralt. Kvinnor får generellt sett lägre pension till följd av att deras arbetslivsmönster skiljer sig från männens. Kvinnor utför mer obetalt arbete och har därför mindre utrymme för lönearbete. Kvinnor arbetar oftare än män deltid och betalar därmed för sin egen arbetstidsförkortning med lägre lön och pension. Situationen försvåras även av att kvinnor lönediskrimineras. Genom pensionsreformen får kvinnor bära ekonomiska konsekvenser av strukturella problem som vi ännu inte lyckats lösa gemensamt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har inför såväl principbeslutet 1994 som beslutet om det nya pensionssystemet 1998 särskilt granskat effekterna på kvinnors pensionsförmåner vid övergången till det nya systemet. I betänkande 1997/98:SfU13 framhöll utskottet följande.

I ATP-systemet sker en systematisk omfördelning från personer som har ett långt yrkesliv med svag realinkomstutveckling över tiden till personer som har ett relativt kort yrkesliv, en ojämn inkomstutveckling och en snabb reallönetillväxt. Det betyder att personer som har en svag reallöneutveckling och som arbetar lång tid av sitt liv får en förhållandevis låg pension i ATP-systemet medan personer som avancerar och gör karriär kommer bättre ut i pensionshänseende. Det historiska förvärvsmönstret har varit att det främst är män som har en brant inkomstprofil. Om detta förvärvsmönster skulle kvarstå, eller i varje fall inte förändras på ett avgörande sätt, skulle det betyda att den s.k. 15-årsregeln, dvs. att pensionen grundades på den genomsnittliga inkomsten under de 15 år inkomsten varit högst, skulle gynna främst män som grupp. 15-årsregeln gynnar också kvinnor och män som varvar deltidsarbete med heltidsarbete. Ett sådant arbetstidsmönster innebär en ojämn inkomstutveckling.

I det tidigare pensionssystemet ingick även ett fördelningsmässigt inslag i form av folkpension och pensionstillskott för personer med låg ATP. Eftersom folkpensionen finansieras genom skatter som är progressiva samtidigt

som folkpensionen är lika stor oavsett kön innebär detta att de som har höga inkomster får betala mer än de som har låga inkomster. Detta missgynnar snarare män än kvinnor. Den sammantagna effekten av ATP och folkpension (inklusive pensionstillskott) gynnar snarare kvinnorna som grupp.

I det reformerade systemet sker inte några direkta omfördelningar mellan hög- och låginkomsttagare eller mellan män och kvinnor, dock med undantag av t.ex. barnårsrätten. I det reformerade pensionssystemet dominerar de regler som gynnar kvinnor relativt män (garantipensionen, barnårsrätten och delningstalet) över den regel som gynnar män relativt kvinnor (pensionsrätt för pliktjänstgöring).

Garantipensionen är därtill så konstruerad att den för relativt stora grupper kommer att innebära en komplettering till den inkomstgrundade pensionen. Endast vid låg inkomstgrundad pension (1,26 prisbasbelopp för ogift respektive 1,14 prisbasbelopp för gift pensionstagare) görs avräkningen av garantipension krona för krona. I förhållande till riktlinjerna från 1994 valdes en slutlig lösning där marginaleffekterna är lägre (avräkning med 48 % av inkomster över nämnda nivå) för att bl.a. gynna personer som varit deltidsarbetande.

Utskottet har ansett att livsinkomstprincipen ger goda möjligheter för enskilda att påverka storleken av pensionen genom ökade förvärvsinkomster, och endast i vissa särskilt angivna fall skall pensionsrätt beräknas på fiktiva inkomster som då finansieras över statsbudgeten eller av annat försäkringssystem. Det är samtidigt viktigt att det nya pensionssystemet inte missgynnar kvinnor. Enligt utskottets uppfattning innebär de då framlagda förslagen att det nya pensionssystemet utformas på ett sätt som innebär en rimlig avvägning vad avser kvinnors pensionsförmåner.

Även om det nya pensionssystemet således har positiva inslag för kvinnors pensionsförmåner vill utskottet, liksom vid behandlingen såväl 1994 som 1998 och senast i betänkande 1998/99:SfU12, understryka att det är viktigt att följa utvecklingen från jämställdhetssynpunkt.

Med det anförda avstyrker utskottet motion Sf229 yrkande 1.

Utlandssvenskar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motion om utlandssvenskar.

Motion

I motion Sf207 av Karin Falkmer (m) anfördes att antalet svenskar som väljer att under kortare eller längre perioder i livet bosätta sig utomlands tenderar att öka i takt med globaliseringen. Vissa grupper får räkna hela eller delar av en utlandsvistelse som försäkringstid, medan merparten av alla utlandssvenskar inte omfattas av det svenska trygghetssystemet. I nio fall av tio är den medföl-

jande parten en kvinna som endast i undantagsfall kan få arbete i det nya landet. Ur jämställdhetssynpunkt är det orimligt att det nya pensionssystemet negligerar utlandssvenskarnas möjligheter att få del av pensionssystemet. Motionären anser att en översyn bör göras så att t.ex. inbetalning till det svenska pensionssystemet skall kunna göras under utlandsvistelsen.

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottets mening saknas skäl att för närvarande ompröva riksdagens tidigare ställningstagande till vilka grupper som skall omfattas av det svenska pensionssystemet under utlandsvistelse. Utskottet avstyrker således motion Sf207.

Konstnärer

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkande om konstnärer.

Motion

I motion Kr230 av Elisabeth Fleetwood m.fl. (m) yrkande 9 begärs ett tillkännagivande om konstnärerna och pensionssystemet. För konstnärer är inkomster pensionsgrundande samt stipendier med varaktighet över två år. Eftersom ett stort antal konstnärer erhåller stipendier för kortare tid än två år bör enligt motionärerna även dessa stipendier vara pensionsgrundande.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill påpeka att regeringen i budgetpropositionen för år 2001 (utg.omr. 17 s. 25) anger att det är viktigt att fördjupa kunskapen om hur sociala skyddsnet och regelverk som styr avgiftsuttag och villkor för förmåner tillämpas på de speciella villkor som kännetecknar konstnärlig verksamhet. Regeringen överväger därför att inleda en kartläggning av bl.a. socialförsäkringsfrågor i förhållande till konstnärlig verksamhet. I budgetpropositionen anges också att det inom Regeringskansliet pågår en översyn av statens tjänstepensionsåtaganden för olika grupper av konstnärer inom teater-, musik- och dansområdet och av hur bestämmelserna kring dessa samverkar med reglerna för den reformerade allmänna pensionen. Regeringen har också för avsikt att se över villkoren för statsbidragen till fria grupper i syfte att underlätta en anslutning till pensionsavtal. Kulturutskottet utgår i sitt betänkande 2000/01:KrU3 Konstnärsfrågor (s. 12) från att regeringen påbörjar den nämnda kartläggningen av socialförsäkringsfrågorna och förutsätter att regeringen i kommande budgetproposition redovisar både detta arbete och den översyn av pensionsfrågor som också omnämns i budgetpropositionen.

Vad gäller frågan om stipendier skall utgöra pensionsgrundande inkomst kan utskottet till att börja med konstatera att stipendier normalt inte är pens-

ionsgrundande. I LIP föreskrivs dock att vissa skattepliktiga forskarstipendier, s.k. Marie Curie-stipendier, är pensionsgrundande. I lagen anges också att bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden är pensionsgrundande i den utsträckning regeringen förordnar.

Utskottet anser inte att riksdagen för närvarande bör föreslå några förändringar, varför motion Kr230 yrkande 9 bör avslås.

Akkumulerad inkomst

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motion om ackumulerad inkomst. *Jämför reservation 5 (v)*

Motion

I motion Sf214 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) begärs att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att se över beräkningen av pensionsrätt vid utbetalning av ackumulerad inkomst, t.ex. i form av retroaktiv utbetalning av arbetsskadelivränta. Vid beräkning av statlig inkomstskatt delas inkomsten upp på det antal år den hänför sig till men vid beräkning av pensionsrätt tar man enbart hänsyn till inkomsten det år den betalas ut. Eftersom inkomsten för individen detta år med stor sannolikhet slår i taket för pensionsgrundande inkomst borde inkomsten även vid beräkning av pensionsrätt delas upp på det antal år den hänför sig till. En sådan beräkning av pensionsrätt bör göras även för redan utbetalda inkomster.

Utskottets ställningstagande

Enligt 2 kap. 18 § LIP skall den pensionsgrundande inkomsten för visst år grundas på den försäkrades taxering till statlig inkomstskatt. Det är således riktigt som motionärerna påpekar att den statliga inkomstskatten beräknas som om inkomsten fördelats över flera år men att så inte sker vid beräkning av pensionsrätten.

Utskottet vill nämna att motsvarande bestämmelser även fanns i ATP-systemet, även om 15/30-årsregeln medförde att effekten på den slutliga pensionen inte alltid blev så påtaglig. I sitt av riksdagen godkända betänkande 1992/93:SfU2 föreslog utskottet ett tillkännagivande om en översyn som tar sikte på den övergripande frågan om retroaktiva ersättningar i PGI-hänseende skall kunna fördelas på flera år. RFV, som fick i uppdrag att göra en översyn, konstaterade emellertid att det av bl.a. administrativa skäl inte var lämpligt att ändra på reglerna. Regeringen vidtog inte någon ytterligare åtgärd med anledning av RFV:s översyn.

Utskottet kan inte bedöma om det så småningom skulle kunna bli administrativt möjligt att införa ett system där ackumulerade inkomster ger pensionsrätt som fördelas på flera år. Enligt utskottets mening är det lämpligt att även denna fråga följs upp till den s.k. kontrollstationen 2004.

Med det anförda får syftet med motion Sf214 anses tillgodosett. Motionen avstyrks.

Allmän pensionsavgift

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motion om allmän pensionsavgift.

Motion

I motion Sf289 av Rolf Kenneryd (c) begärs beslut om ändring i LIP så att ungdomar under 16 år befrias från egenavgifter till ålderspension eftersom inkomster före 16 års ålder inte är pensionsgrundande.

Utskottets ställningstagande

Enligt vad som framkom vid utskottets offentliga utfrågning den 22 mars 2001 avser regeringen att i samråd med de partier som står bakom pensionsreformen snart lägga fram förslag för riksdagen om att pensionsrätt skall kunna tjänas in före 16 år. Utskottet har erfarit att pensionsrätt därvid skall kunna tillgodoräknas fr.o.m. år 1999.

Med detta får syftet med motion Sf289 anses tillgodosett, och motionen avstyrks.

Premiepensionssystemet

Premiesparfonden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motion om aktivt val av premiesparfond.

Motion

I motion Sf285 av Birgitta Ahlqvist och Monica Öhman (s) begärs ett tillkännagivande om att vid val av premiepensionsfond skall pensionssparare aktivt kunna välja Premiesparfonden alternativt att Sjunde AP-fonden inrättar en ny fond med samma inriktning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har redan tidigare (bet. 1999/2000:SfU6 s. 8) framhållit att den som en gång gjort ett aktivt val av fond inte i ett senare skede genom att avstå från val av fond kan komma att tillhöra icke-väljarkollektivet. Denne kan således få varken nya medel placerade i Premiesparfonden eller medel som tidigare placerats i annan fond flyttade till Premiesparfonden. Utskottet har därför

ansett att pensionsspararna aktivt bör kunna välja att placera i fond med samma låga risk och samma avkastningskrav som Premiesparfonden och att regeringen borde återkomma till riksdagen när tillräckliga erfarenheter vunnits om val och byte av fond.

Bakom detta utskottets uttalande låg uppfattningen att placeringsinriktningen för förvaltningen av icke-väljarnas medel skulle skilja sig från andra fonder. Bland annat hade i det ursprungliga utredningsbetänkandet (SOU 1997:131) anförts att inriktningen exempelvis skulle kunna vara 70 % i räntebärande placeringar, 20 % svenska aktier och 10 % utländska aktier. Den exakta utformningen av Premiesparfonden låstes dock inte fast i lagstiftningen för att placeringarna skulle kunna anpassas efter utvecklingen (prop. 1997/98:151). Härefter har AP-fonderna reformerats, och vissa justeringar har gjorts av målet för Sjunde AP-fondens förvaltning. Kravet på långsiktigt hög avkastning har kommit i förgrunden för placeringsverksamheten men med en fortsatt låg riskprofil för Premiesparfonden.

Premiesparfonden startade den 2 november 2000 i och med att PPM placerade de första "icke-väljarnas" pensionsmedel i fonden. I årsberättelsen för 2000 anges att förvaltningen av Premiesparfondens tillgångar styrs av en normportfölj. Den visar den långsiktiga fördelningen av fondens olika tillgångsslag, uttryckt som andel av fondens totala marknadsvärde: aktier 85 % (svenska 20 %, utländska 65 %) och räntebärande placeringar 15 %. Fondförmögenheten den 31 december 2000 var 15 miljarder kronor. Marknadsvärdet för aktierelaterade värdepapper var drygt 5 miljarder kronor (33 %) och för ränterelaterade närmare 8,5 miljarder kronor (54 %). Övriga fordringar uppgick till närmare 2 miljarder kronor (13 %).

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att pensionsspararna torde ha relativt goda möjligheter att finna en annan fond med sådan placeringsinriktning som Premiesparfonden numera har. Utskottet avstyrker därför motion Sf285.

Ideella fonder

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om ideella fonder. *Jämför reservation 6 (mp)*

Motioner

I motion Sf237 av Inger Davidson m.fl. (kd) begärs ett tillkännagivande om att premiepensionsmedel skall få placeras i s.k. ideella fonder.

Även Kerstin-Maria Stalin m.fl. (mp) i motion Sf232 anser att premiepensionsmedel skall få placeras i ideella fonder. Motionärerna anser att riksdagen bör besluta om lagändring som möjliggör detta.

Utskottets ställningstagande

Enligt 8 kap. 3 § andra stycket LIP får premiepensionsmedel inte placeras i fonder som enligt de för fonden gällande bestämmelserna kan dela ut medel till andra än andelsägarna. Bestämmelserna infördes den 1 januari 2000 (prop. 1999/2000:12, bet. 1999/2000:SfU6, rskr. 1999/2000:99). I propositionen angavs därvid att ideella fonder inte skall förväxlas med s.k. etiska fonder. Sistnämnda beteckning används för fonder vilkas placeringsinriktning är sådan att den antingen inriktas på speciella kategorier av företag, t.ex. företag som sysslar med medicinsk forskning eller miljövänlig produktion, eller undviker placeringar i vissa kategorier av företag, t.ex. företag inom tobaks- eller vapenindustrin. Ideella fonder kan vara etiska fonder genom sin placeringsinriktning, men behöver inte vara det.

I propositionen framhölls att premiepensionssystemet skall vara ett slutet ekonomiskt system, dvs. det skall varken skjutas till ytterligare penningmedel till systemet eller användas medel från detta för andra ändamål än sådana som slutligt syftar till pensionsutbetalningar. Denna princip är så grundläggande för systemets funktion och legitimitet hos de enskilda att fonder där en del av fondförmögenheten används för andra ändamål än utbetalningar till andelsägarna inte bör tillåtas i premiepensionssystemet. Den enskilde skall alltså inte ha möjlighet att placera sina premiepensionsmedel i s.k. ideella fonder.

Utskottet noterade (bet. 1999/2000:SfU6 s. 11) att sparande i ideella fonder utgör ett populärt inslag för den breda allmänheten. Utskottet uttryckte förståelse för att det framstår som svårbegripligt om en sådan möjlighet inte skulle finnas inom ramen för pensionssparandet i premiepensionssystemet. Ett sparande i en sådan fond innebär dock i praktiken att spararen skänker bort avkastningen helt eller delvis på detta pensionskapital. Hade utrymme funnits att generellt sett avstå från denna avkastning borde avsättningen till pensionssystemet i stället ha varit motsvarande lägre. Så är emellertid inte fallet.

Utskottet, som delade regeringens uppfattning vad gäller det principiella resonemanget om varför medel inte bör få placeras i ideella fonder, framhöll dock att de ideella fondernas betydelse för samhällsnyttan är utomordentligt stor, och medel från dessa finansierar väsentliga delar inom exempelvis medicinsk forskning och olika miljöprojekt. Enligt utskottets mening vore det olyckligt om sparandet inom ramen för premiepensionssystemet skulle få den effekten att sparande i ideella fonder i mer betydande omfattning skulle komma att minska. Utskottet ansåg att denna fråga särskilt bör följas upp.

Utskottet, som vidhåller sin tidigare inställning, avstyrker motionerna Sf237 och Sf232.

*Etiska aspekter m.m.***Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motioner om etiska aspekter. *Jämför reservation 7 (mp)*

Motioner

I motion Sf270 av Kerstin-Maria Stalin m.fl. (mp) anförs att riksdagen bör begära att regeringen lägger fram förslag till ändring om att utarbeta en mininivå/certifieringsregler när det gäller etiska, sociala och miljömässiga aspekter för fonder som erbjuds som sparalternativ för premiepensionen (yrkande 1). Vidare bör PPM få i uppgift att utvärdera och granska fonderna utifrån sådana aspekter (yrkande 2). Vidare bör Sverige likt England kräva att alla pensionsfonder skall redovisa sociala, etiska och miljömässiga ställningstaganden och riktlinjer för sin verksamhet som konsumentupplysning (yrkande 3).

I motion Sf284 av Martin Nilsson (s) begärs ett tillkännagivande om krav på redovisning av etisk, social och miljömässig policy för pensionsfonder.

I motion Sf295 av Laila Bjurling (s) begärs ett tillkännagivande om att presentationen av fonder för placering av premiepensionen skall kunna innehålla uppgifter om fonden, utöver maximal avkastning, också tar hänsyn till etiska eller miljömässiga skäl vid placering av våra pensionspengar.

Utskottets ställningstagande

I premiepensionssystemet finns inga särskilda bestämmelser om placeringsinriktning för andra än Sjunde AP-fonden. Således gäller de vanliga reglerna om fonder. Enligt dessa skall dock placeringsinriktningen anges i bolagets fondbestämmelser.

För Sjunde AP-fonden gäller däremot liksom för Första–Fjärde AP-fonderna att det i placeringspolicyn skall anges hur hänsyn till miljö och etik skall tas. Sådana hänsyn skall tas utan att avkall görs på det övergripande målet om maximal avkastning. Ansvaret för profilen på placeringarna åvilar i första hand fondstyrelsen men regeringen kan precisera sin syn (bet. 1999/2000:FiU19). Fonderna bör i sin årsredovisning redovisa på vilket sätt man tagit hänsyn till miljö och etik i medelsförvaltningen.

Utskottet, som inte finner skäl att föreslå några ändringar vad gäller placeringsregler, avstyrker motionerna Sf270, Sf284 och Sf295.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Automatisk balansering (punkt 1)

av Ulla Hoffmann och Claes Stockhaus (båda v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att med avslag på propositionen tillkännage för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:Sf27 och avslår motion 2000/01:Sf29.

Ställningstagande

Vi är starkt kritiska till att propositionen inte innehåller ett färdigt förslag angående hur överskott i fördelningssystemet skall fördelas. Riksdagen bör därför avslå propositionen och begära att regeringen återkommer med ett nytt förslag till automatisk balansering som innehåller ett färdigt förslag angående hur överskott i fördelningssystemet skall fördelas.

Behovet av garantipension kommer att öka vid en situation där den inkomstrelaterade ålderspensionen sänks till följd av följsamhetsindex och/eller den automatiska balanseringen. Det går dock inte att utläsa vilken konsekvens den automatiska balanseringen i detta avseende får för statsbudgeten. Det är även anmärkningsvärt att det inte finns någon konsekvensbeskrivning angående hur förslaget slår för individer med olika inkomstnivåer, kön och ålder. Vi anser att regeringen i det fortsatta beredningsarbetet klart skall belysa konsekvenserna av den automatiska balanseringen för statsbudgeten samt för individer med olika inkomster, kön och ålder.

Regeringens förslag innebär en uppluckring av den solidaritet mellan generationer som funnits inbyggd i Sveriges socialförsäkringssystem. Vi anser att vikten av solidaritet inom systemet fortsatt skall försvaras och anser att systemet i stället borde vara utformat så att avgiften höjs tillfälligt då systemet är underfinansierat. Denna tillfälliga avgiftshöjning skall avskiljas från den fastlagda avgiftsnivån och därmed inte ge pensionsrätt. Det nya förslaget till automatisk balansering bör innehålla gränser för vilket över- eller underskott som den automatiska balanseringen skall hantera. Passeras gränserna för accepterat över- eller underskott är det en fråga för de då ansvariga politikererna att ta ställning till hur utdelningen, alternativt finansieringen, skall gå till.

Slutligen anser vi att det är viktigt att värna om att buffertfonden är stor nog för att undvika behovet av automatisk balansering till följd av underskott

i pensionssystemet. Vi är därför skeptiska inför ytterligare överföring av medel från AP-fonderna och menar att buffertfondernas storlek bör vara föremål för ytterligare övervägningar.

2. Automatisk balansering (punkt 1)

av Kerstin-Maria Stalin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att med avslag på propositionen tillkännage för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:Sf29 och avslår motion 2000/01:Sf27.

Ställningstagande

Även om ATP-systemet inte skulle hålla i längden har en reform av den omfattning som nu håller på att genomföras inte varit nödvändig. Att det nya systemet sägs bli finansiellt stabilt är därför att pensionerna sjunker

- för dem som inte kan arbeta heltid hela sitt vuxna liv
- om inte reallöneökningen blir mer än tre gånger så hög som den varit under det senaste kvartsseket
- om medellivslängden ökar (vilket den gör).

För att ytterligare (med konstgjord andning) upprätthålla den s.k. stabiliteten inför man nämligen den automatiska balanseringen, kallad ”bromsen”. ”Bromsen” slår till om pensionsskulden överstiger systemets tillgångar. Man sänker då pensionerna så att man inte riskerar att tömma den s.k. buffertfonden.

Det finns stor risk att ”bromsen” måste utlösas relativt snart. Vid bromsutfrysning lovas återställande så snart ekonomin är i balans igen. De yrkesverksamma får kompensation för reducerad pensionsrätt, men de som under bromstiden är pensionärer får ingen kompensation och får alltså betala ”kalaset”.

Vi anser därför att den automatiska balanseringen inte skall genomföras. Den stämmer inte med ett socialt, solidariskt välfärdssystem. I stället skall riksdagen fatta beslut i samband med att påfrestningar uppstår. Vi anser vidare att medel har överförts från AP-fonden till statsbudgeten i en omfattning som kan leda till oacceptabla följder för pensionerna. De medel som tagits från AP-fonden och avkastningen på dem bör därför frysas, så att de kan återlämnas till pensionssystemet. Vi anser också att utfall och resultat beträffande ”modellpersoner” i beräkningarna bör göras. De exempel på personer som valts för att illustrera systemet är inte ett genomsnitt av vanliga löntagare. Kvinnor, studerande, arbetslösa och projektarbetande är inte representerade. Vidare bör en oberoende expertutredning med internationellt inslag tillsättas, som får till uppgift att allsidigt analysera det nya pensionssystemet mot bakgrund av de mål som uttalades 1994. Dessutom anser vi att RFV bör

redovisa noggranna kostnader för vad det nya pensionssystemet innebär att införa, genomföra och administrera.

Slutligen föreslår vi ett tillkännagivande om att en grundpension lika för alla bör införas. En sådan grundpension skulle utgöra ca 8 000 kr (gammal siffra – måste räknas upp något) efter skatt inklusive bostadsbidrag. Ett sådant grundtrygghetssystem är lätt att förstå och lätt att administrera. Det ger en grundtrygghet som går att leva på, är rättvist och solidariskt.

3. Sjätte AP-fonden (punkt 2)

av Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Gustaf von Essen (m), Cecilia Magnusson (m) och Margareta Cederfelt (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2000/01:Sf26 och 2000/01:Sf28.

Ställningstagande

Regeringens avsikt med Sjätte AP-fonden, som inte ingår i pensionsuppställningen, är att den skall vara ett led i regeringens näringspolitik. De senaste årens utveckling har dock tydligt visat att det går att få fram ett utbud av riskkapital på den privata marknaden utan att staten behöver ingripa på det sätt som tillkomsten av Sjätte AP-fonden representerar. Näringspolitik skall inte bedrivas genom att pensionspengar förvaltas i en sådan fond och staten skall inte vara aktör på detta område. Vi anser att Sjätte AP-fonden bör avvecklas och att medel motsvarande de som fonden förvaltar bör föras över till de övriga AP-fonderna för att där förvaltas i enlighet med de riktlinjer som fastställts av riksdagen för Första–Fjärde AP-fonderna. Det kan därefter utredas hur avvecklingen skall ske av aktierna som Sjätte AP-fonden för närvarande äger.

4. Kvinnors pensionsförmåner (punkt 3)

av Ulla Hoffmann (v), Kerstin-Maria Stalin (mp) och Claes Stockhaus (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 4. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:Sf229 yrkande 1.

Ställningstagande

Vi anser att regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att se över hur det nya pensionssystemets utfall kan göras mer könsneutralt. Kvinnor får

generellt sett lägre pension till följd av att deras arbetslivsmönster skiljer sig från männens. Kvinnor utför mer obetalt arbete och har därför mindre utrymme för lönearbete. Kvinnor arbetar oftare än män deltid och betalar därmed för sin egen arbetstidsförkortning med lägre lön och pension. Situationen försvåras även av att kvinnor lönediskrimineras. Genom pensionsreformen får kvinnor bära ekonomiska konsekvenser av strukturella problem som vi ännu inte lyckats lösa gemensamt.

5. Ackumulerad inkomst (punkt 6)

av Ulla Hoffmann och Claes Stockhaus (båda v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 5. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:Sf214.

Ställningstagande

Vi anser att regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att se över beräkningen av pensionsrätt vid utbetalning av ackumulerad inkomst, t.ex. i form av retroaktiv utbetalning av arbetsskadelivränta. Vid beräkning av statlig inkomstskatt delas inkomsten upp på det antal år den hänförs till men vid beräkning av pensionsrätt tar man enbart hänsyn till inkomsten det år den betalas ut. Eftersom inkomsten för individen detta år med stor sannolikhet slår i taket för pensionsgrundande inkomst borde inkomsten även vid beräkning av pensionsrätt delas upp på det antal år den hänförs till. En sådan beräkning av pensionsrätt bör göras även för redan utbetalda inkomster.

6. Ideella fonder (punkt 9)

av Kerstin-Maria Stalin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 6. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2000/01:Sf232 och 2000/01:Sf237.

Ställningstagande

Vi anser att den som så vill skall kunna placera sina premiepensionsmedel i ideella fonder. Att en del av fondernas medel avsätts för ideella ändamål har endast marginell inverkan på det totala pensionsbeloppet. Att avstå en del av sina pensionspengar på detta sätt är också ett sätt att trygga ålderdomen, eftersom man härigenom bidrar till att förbättra framtiden för sig själv och kommande generationer.

7. Etiska aspekter (punkt 10)

av Kerstin-Maria Stalin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 7. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2000/01:Sf270, 2000/01:Sf284 och 2000/01:Sf295.

Ställningstagande

Vi anser att riksdagen bör begära att regeringen lägger fram förslag till ändring om att utarbeta en miniminivå/certifieringsregler när det gäller etiska, sociala och miljömässiga aspekter för fonder som erbjuds som sparalternativ för premiepensionen. PPM bör få i uppgift att utvärdera och granska fonderna utifrån sådana aspekter. Vidare bör Sverige likt England kräva att alla pensionsfonder som konsumentupplysning skall redovisa sociala, etiska och miljömässiga ställningstaganden och riktlinjer för sin verksamhet.

Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Aktivt val av premiesparfond och ideella fonder (punkterna 8 och 9)

av Ulla Hoffmann och Claes Stockhaus (båda v).

Premiesparfonden

För närvarande gäller att den som en gång gjort ett aktivt val av fond inte senare kan få sina premiepensionsmedel placerade i Premiesparfonden. De som vill ha en statlig förvaltning av sina medel blir i så fall hänvisade till Premievalsfonden. Vänsterpartiet anser att alla pensionssparare som vill placera sina premiepensionsmedel hos den statliga förvaltaren, dvs. Sjunde AP-fonden, skall ha full valfrihet att placera medlen i Premiesparfonden eller Premievalsfonden.

Socialförsäkringsutskottet har tidigare ansett (bet. 1999/2000:SfU6 s. 8) att spararna aktivt bör kunna välja att få sina medel placerade i en fond med samma låga risk och samma avkastningskrav som gäller för Premiesparfonden. Utskottet uttalade att regeringen bör återkomma till riksdagen i den frågan när tillräckliga erfarenheter vunnits av effekterna beträffande val och byte av fond.

Finansministern har härefter den 6 december 2000, som svar på fråga 2000/01:322 av Ulla Hoffmann, hänvisat till socialförsäkringsutskottets uttalande och tillagt att i samband med att regeringen återkommer i saken kan enligt hans mening även frågan om möjligheten att välja Premiesparfonden övervägas.

Ideella fonder

Premiepensionssystemet bygger på att den enskilde skall ha ett stort och varierat urval av fonder att välja mellan. Vänsterpartiet anser att lika väl som en del av avkastningen på pensionsspararens pengar går ur systemet på grund av förvaltarnas avgifter så skall pensionsspararen ha friheten att kunna välja att placera sina medel i ideella fonder där en liten del av avkastningen går till ideella ändamål. En inskränkning i denna möjlighet lägger band på människors önskan att verka solidariskt och ideellt. Att avstå en del av sina pensionspengar kan också vara ett sätt att trygga ålderdomen genom att man härigenom kan bidra till att förbättra miljön, hälsan och livet i sin helhet såväl för sig själv som för andra människor.

Enskilda förvaltare med höga avgifter går således bra att ha med i premiepensionssystemet, men inte ideella fonder som låter en liten del av avkastningen gå till ideella ändamål. Var finns logiken?

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2000/01:70 Automatisk balansering av ålderspensionssystemet har regeringen (Socialdepartementet) föreslagit

1. att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,
2. att riksdagen godkänner de riktlinjer regeringen föreslår om att eventuella överskott skall fördelas på de försäkrade på så sätt att ett tillägg till indexeringen skall göras som motsvarar det utdelningsbara överskottet (avsnitt 7).

Lagförslaget återfinns som bilaga 2.

Följdmotioner

2000/01:Sf26 av Bo Könberg m.fl. (fp):

Riksdagen begär förslag från regeringen om att Sjätte AP-fonden läggs ned och att dess medel överförs till Första–Fjärde AP-fonderna i enlighet med vad som anförs i motionen.

2000/01:Sf27 av Claes Stockhaus m.fl. (v):

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.
2. Riksdagen begär att regeringen återkommer med ett nytt förslag till automatisk balansering som innehåller gränser för vilket över- eller underskott som den automatiska balanseringen skall hantera.
3. Riksdagen begär att regeringen återkommer med ett nytt förslag till automatisk balansering som innehåller ett färdigt förslag om hur överskott i fördelningssystemet skall fördelas.
4. Riksdagen begär att regeringen återkommer med ett nytt förslag till automatisk balansering av finansiellt underskott i pensionssystemet som baseras på tillfällig avgiftshöjning.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen i det fortsatta beredningsarbetet klart skall belysa konsekvenserna av den automatiska balanseringen för statsbudgeten samt för individer med olika inkomster, kön och ålder.

2000/01:Sf28 av Gunnar Axén (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att tillgångarna i Sjätte AP-fonden – efter utbyte av börsnoterade aktier mot obligationer – skall överföras till staten, varefter de onoterade aktierna placeras i ett riskkapitalbolag under Finansdepartementet samt att detta riskkapitalbolag sedan privatiseras i enlighet med vad som anförs i motionen.

2000/01:Sf29 av Kerstin-Maria Stalin (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att den automatiska balanseringen ”bromsen” ej skall genomföras.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att de pengar som tagits från AP-fonden och avkastningen på dem fryses, så att de kan återlämnas till pensionssystemet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utfall och resultat beträffande ”modellpersoner” i beräkningarna görs.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det tillsätts en oberoende expertutredning med internationellt inslag, som får till uppgift att allsidigt analysera det nya pensionssystemet mot bakgrund av de mål som uttalades 1994.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att RFV noggrant redovisar kostnaderna för det nya systemet.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om grundpension.

Motioner från allmänna motionstiden

2000/01:Sf207 av Karin Falkmer (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om pensionsvillkoren för svenskar boende utomlands.

2000/01:Sf214 av Ulla Hoffmann m.fl. (v):

Riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att se över beräkningen av pensionsrätt vid utbetalning av ackumulerad inkomst.

2000/01:Sf229 av Ulla Hoffmann m.fl. (v):

1. Riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att se över hur det nya pensionssystemets utfall kan göras mer könsneutralt.

2000/01:Sf232 av Kerstin-Maria Stalin m.fl. (mp):

Riksdagen beslutar om ändring i 20 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring och 15 kap. 16 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension enligt vad som anförs i motionen.

2000/01:Sf237 av Inger Davidson m.fl. (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att premiepensionsmedel skall få placeras i s.k. ideella fonder.

2000/01:Sf270 av Kerstin-Maria Stalin m.fl. (mp):

1. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring i enlighet med vad som i motionen anförs om att utarbeta en miniminivå/certifieringsregler när det gäller etiska, sociala och miljömässiga aspekter för fonder som erbjuds som sparalternativ för premiepensionen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att PPM får i uppgift att utvärdera och granska fonderna utifrån etiska, sociala och miljömässiga aspekter.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att Sverige likt England skall kräva att alla pensionsfonder skall redovisa sociala, etiska och miljömässiga ställningstaganden och riktlinjer för sin verksamhet om konsumentupplysning.

2000/01:Sf284 av Martin Nilsson (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om krav på redovisning av etisk, social och miljömässig policy för pensionsfonder.

2000/01:Sf285 av Birgitta Ahlqvist och Monica Öhman (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om val till premiesparfond.

2000/01:Sf289 av Rolf Kenneryd (c):

Riksdagen beslutar om en ändring i lagen om inkomstgrundad ålderspension så att ungdomar under 16 år befrias från egenavgifter till ålderspension.

2000/01:Sf295 av Laila Bjurling (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att presentationen av fonder för placering av premiepensionen skall kunna innehålla uppgifter om fonden, utöver maximal avkastning, också tar hänsyn till etiska eller miljömässiga skäl vid placering av våra pensionspengar.

2000/01:Kr230 av Elisabeth Fleetwood m.fl. (m):

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om konstnärerna och pensionssystemet.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

2000/01:SfU13

BILAGA 3**Offentlig utfrågning om automatisk balansering av ålderspensionssystemet**

Datum: torsdagen den 22 mars 2001

Tid: 09.00-12.00

Lokal: förstakammarsalen

Program:

Inledning

Socialförsäkringsutskottets ordförande Berit Andnor

I. Redovisning av förslaget om automatisk balansering

Socialförsäkringsminister Ingela Thalén

Generaldirektör Anna Hedborg och Ole Settergren, Riksförsäkringsverket

II. Allmänna synpunkter på förslaget om automatisk balansering

Mats Morin, ekonom, LO

Jan Herin, vice VD och chefekonom, SAF

Barbro Westerholm, ordförande, SPF

Lage Andreasson, ordförande, PRO

K G Scherman, f.d. generaldirektör för Riksförsäkringsverket

Agneta Kruse, fil.dr., Lunds universitet

III. Tillväxt på löner och kapital

Peter Norman, VD för Sjunde AP-fonden

Lennart Låftman, civilekonom

IV. Demografiska förändringar

Åke Nilsson, avdelningsdirektör, SCB

Gunnar Wetterberg, samhällsdebattör

Inledning

Berit Andnor (s) ordförande: Välkomna till socialförsäkringsutskottets utfrågning om den automatiska balanseringen i det nya pensionssystemet. Som ordförande i socialförsäkringsutskottet ska jag försöka göra mitt bästa för att denna utfrågning ska fungera smidigt och för att vi ska få en bra information och fördjupad kunskap om förslaget om automatisk balansering.

Vi har särskilt inbjudna gäster, och en del av dem kommer att informera om och ge synpunkter på förslaget om automatisk balansering. Vi ska dela upp utfrågningen i några etapper, och vi kommer att ge utskottets ledamöter möjlighet att ställa frågor till de medverkande.

Socialförsäkringsutskottet behandlar just nu förslaget om automatisk balansering. Det är en viktig del i det nya pensionssystemet. Det förslag som vi nu ska diskutera syftar till att ge ett finansiellt stabilt pensionssystem som också är långsiktigt hållbart, dvs. att vi får ett pensionssystem som gör att vi kan klara av att betala pensioner inte bara de närmaste åren utan också på längre sikt. Då är det viktigt att vi har ett system som reglerar att skulderna inte överstiger de tillgångar som vi har i pensionssystemet. Det är viktigt för oss alla att vi vet vilka förutsättningar som gäller för våra framtida pensioner. Därför är det också enligt min uppfattning en styrka att vi har en bred politisk överenskommelse om det nya pensionssystemet, och det har vi också om det här förslaget om den automatiska balanseringen. Det är en blocköverskridande överenskommelse med fem partier som står bakom detta förslag. Det innebär att vi har ett system som kommer att hålla sig oavsett om vi får ändrade majoriteter i riksdagen.

Den här utfrågningen är en del i utskottets beredningsarbete. Det syftar till att vi inte bara ska få lyssna på regeringsföreträdare, generaldirektörer och experter, utan vi har också bjudit in företrädare för olika organisationer samt olika personer att ge synpunkter på förslaget om automatisk balansering. Det gör att vi som ledamöter av utskottet får möjlighet att ställa frågor och tränga in lite djupare i ett ganska komplicerat förslag.

Den automatiska balanseringen kommer att debatteras och slutligen beslutas i riksdagen den 16 maj. Dessförinnan kommer riksdagens finansutskott att få möjlighet att granska förslaget och yttra sig till utskottet. Vi har också bjudit in finansutskottets ledamöter att närvara i dag i samband med utfrågningen.

Vi har en begränsad tid till vårt förfogande, och jag vill uppmana alla medverkande att förhålla sig till den tid som har blivit avdelad och försöka vara kortfattade. Jag förbehåller mig rätten att se till att vi kommer att hålla tiderna.

Än en gång välkomna. För att få frågan lite mer begriplig och sätta den i sitt sammanhang kommer vi att börja med att lyssna på socialförsäkringsminister Ingela Thalén, som är en av konstruktörerna bakom det nya pensionssystemet.

I. Redovisning av förslaget om automatisk balansering

Statsrådet Ingela Thalén: Fru ordförande, ärade ledamöter och övriga deltagare! Det var vänligt av fru ordföranden att säga att det med mitt inledningsanförande skulle bli mera begripligt. Jag hoppas att det också kommer att vara så när jag har avslutat min inledning. Jag ska be att få börja med att göra en mycket kort översikt av det bakomliggande arbetet.

För tio år sedan bildades den arbetsgrupp, eller jag skulle snarare vilja säga den förhandlingsdelegation, som så småningom presenterade principerna för ett reformerat pensionssystem. Precis som ordföranden sade är det bra med en bred majoritet bakom reformeringen av pensionssystemet. Men det är också en framgång att vi förmått att hantera mycket svåra avvägningar mellan olika

intressen och över blockgränser på det sätt som nu har skett. Vi kan nog hävda att det är just detta som har väckt det största intresset i vår omvärld.

Redan under 80-talet diskuterades ATP-systemets finansiella situation, den var ganska väl analyserad och känd. Det var främst risken för att pensionssystemet inte skulle kunna motsvara påfrestningarna under 2000-talets första årtionden som föranledde reformarbetet. Nu var partiernas ambition högre ställda än att enbart skapa ett finansiellt stabilt system. Vi ville behålla ett socialt inriktat pensionssystem som är solidariskt mellan generationer samtidigt som det skulle vara finansiellt stabilt.

När vi började arbetet med att omvandla principer till lag och när vi skulle omvandla överenskommelserna till någonting med en rejäl praktisk innebörd uppstod en besluts- och arbetsordning i förhandlingsdelegationen som man förmodligen avråder från i handböcker om statskonst. Vi bestämde oss nämligen för att absolut inte votera fram några ställningstaganden. I stället skulle vi vara eniga i varje fråga och i varje detalj. Av dem fanns det tusentals. En sådan beslutsordning kräver mycket tid men också att varje enskild fråga analyseras grundligt. Den kräver stor respekt för alla som deltar i en sådan arbetsgrupp.

Det förslag som pensionsarbetsgruppen lämnade är något nytt och inte prövat ännu någon annanstans. Därmed kan vi säga att inget enskilt parti är förknippat med förslaget eller heller emot förslaget – sannolikt en god förutsättning för den breda enigheten.

Pensionssystemet syftar till att kombinera de goda egenskaperna i en privat försäkring med de fördelningspolitiska egenskaper och möjligheter som finns i ett allmänt och obligatoriskt pensionssystem.

Jag ska säga något om utgångspunkterna för pensionssystemet. Avgiften till pensionssystemet är 18½ % av inkomsten efter avdrag av den allmänna pensionsavgiften, som för närvarande är 7 %. Denna nivå bedömde vi vara rimlig att bära för oss förvärvsaktiva. 2½ procentenheter går till premiepension som man själv väljer fonder till och 16 procentenheter till inkomstpension. För dessa avgifter får man pensionsrätt upp till ett tak på 7½ inkomstbasbelopp. Inkomstbasbeloppet följer inkomstutvecklingen. Överskott ska placeras i buffertfonder. Det är Första –Fjärde AP-fonderna. Det finns också ett kapital i Sjätte AP-fonden som räknas in i AP-fondernas förmögenhet. Buffertfonderna är en del av balanseringen och bidrar till att helt eller delvis hålla nivån på utbetalda pensioner konstant i förhållande till snittinkomsten trots skillnader i årskullars storlek.

Den slutliga pensionsnivån för inkomstpensionen är inte bestämd på förhand. Den bestäms av hur länge man arbetar, vilken lön man har och vilken ränta man får på inbetalda pensionsavgifter, dvs. i huvudsak inkomstutvecklingen, men också av hur länge pensionen betalas ut, dvs. förväntad livslängd. Premiepensionen bestäms av samma faktorer med undantag av att räntan beror på de valda fondernas värdeutveckling. Garantipension är den grundnivå som ingår i trygghetssystemet men är skattefinansierad.

(Bild 1) I en sammanfattning kan man säga att systemet är finansiellt stabilt, inkomstindexerat och följsamhetsindexerat och att det också finns en automatisk balansering.

(Bild 2) Syftet är att skapa ett stabilt finansiellt system med goda sociala egenskaper. Därför innebär förslaget en fast avgift som vi bedömde vara rimlig att bära för dem som är förvärvsaktiva, ett delningstal som ligger fast efter det att man är 65 år och en förräntning av pensionskapitalet som är lika med den genomsnittliga inkomstutvecklingen för förvärvsaktiva, s.k. genomsnittsindeks. Det fasta delningstalet ger trygghet när det gäller pensionsrättens värde. Pensionen räknas inte om ifall medellivslängden ökar efter det att talet fastställts vid 65 års ålder. Ett annat sätt hade varit att ha ett rörligt delningstal, men detta hade skapat en mer osäker situation för den pensionerade.

När det gäller beräkningen av räntan innebär den att intjänad pensionsätt följer genomsnittsinkomsten, och genom att pensionerna därefter följsamhetsindexeras följer också de i stort sett genomsnittsinkomsten. Går det bra för löntagarna får pensionärerna också det bättre, och tvärtom. Ett annat val hade varit att ta summan av alla inkomster, men detta är mindre förmånligt för både pensionsspararna och pensionärerna.

Kombinationen av snittindex och fast avgift innebär att risken för påfrestningar minskar när det gäller förhållandet mellan vad en generation inbetalt i systemet och vad denna generation får ut. Det får inte variera så mycket, och denna kombination minskar sådan risk.

De val som vi gjort innebär goda sociala egenskaper för medborgarna. Det kan dock innebära att systemet kan komma att betala ut mer pension än vad avgifterna kan finansiera. Mot den bakgrunden krävs en balansering så att inte pensionssystemets förmåga att betala pension också till kommande generationer äventyras.

(Bild 3) De risker som finns kan sammanfattas på följande sätt. Antalet förvärvsarbetande minskar kraftigt eller andelen barn ökar inte eller medellivslängden fortsätter att öka i stadig takt. Man kan också säga att kombinationer av dessa tre innebär påfrestningar på alla pensionssystem oavsett hur de utformas. Möjligheten att klara ut sådana påfrestningar ligger naturligtvis också i pensionssystemets styrka när påfrestningarna börjar, hur stora förändringarna blir och hur länge de håller i sig. Buffertfondens avkastning har också betydelse i det här sammanhanget.

För att undvika riskerna införs alltså förslaget om den automatiska balanseringen. Jag skulle vilja hävda att det är extremt enkelt och genialt. Men för att nå den här enkelheten har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet och Riksförsäkringsverket i princip tagit fram en doktorsavhandling. Den här lösningen väcker också stort intresse i andra länder därför att utmaningen att forma ett pensionssystem som är uthålligt inte är något unikt för Sverige.

(Bild 4 och 5) Syftet med balanseringen är alltså att göra systemet förutsägbart och långsiktigt ansvarsfullt. Man kan säga att den automatiska balanseringen innebär att om buffertfondernas samlade förmögenhet tillsammans med avgiftstillgångar blir mindre än pensionsskulden kan inte pensionsrätter-

na och pensionerna räknas upp med inkomstindex. Då får dessa i stället räknas om med ett balansindex till dess att pensionssystemet åter är i balans. Det innebär att både de förvärvsaktivas pensionsrätter och utbetalade pensioner räknas om på samma sätt. Om andelen förvärvsaktiva ökar och avkastningen i buffertfonden blir hög kan systemet ge överskott. Sådana överskott kan med automatik användas för att upprätthålla snittindexeringen under perioder då systemet försvagas, t.ex. om den förvärvsaktiva befolkningen minskar. Vi återkommer till frågan hur överskott ska hanteras innan avstämningen sker 2004.

Fru ordförande, ärade ledamöter! Det går inte att helt förutse framtiden, men de principer som vägleder vårt pensionssystem, att det är obligatoriskt, att det omfattar alla, att det är socialt stabilt och solidariskt mellan generationerna och att vi får finansiell stabilitet, ger oss goda förutsättningar att klara våra åtaganden också för nästa generation. Därmed har Sverige ett pensionssystem som många även i vår omvärld betraktar som framsynt och ansvarsfullt.

Anna Hedborg: Tack så mycket för att vi har fått komma hit. Det är för mig såsom icke helt oskyldig från början roligt att få vara här när denna pensionsreforms sista pusselbit i lagstiftningen ska hamna på plats. Jag har med mig Ole Settergren, han är inte heller helt oskyldig. Han har varit djupt inblandad i analysen och framtagandet av tekniken kring den automatiska balanseringen. Han ska snart få förklara den.

Egentligen är det en genialt enkel tanke i den automatiska balanseringen, som Ingela Thalén redan har sagt, men tekniken och matematiken kan ibland bli komplicerad i alla fall. Jag ska försöka förklara vad uppgiften egentligen är för den automatiska balanseringen.

All försäkring fördelar risk. Pensionsförsäkringar hanterar risken att leva länge, eller kanske egentligen risken att leva länge fattig. Alla pensionsförsäkringar handlar om att de som ännu inte är gamla betalar och de som överlever när de är gamla får pension. När den allmänna försäkringens allra första folkpension infördes var den förväntade livslängden i själva verket lägre än pensionsåldern, dvs. att det var verkligen en försäkring och bara en riskförsäkring.

En av 1900-talets allra viktigaste sociala landvinningar är att vi i dag kan förvänta oss att leva nästan 20 år efter pensionen. Det betyder också att alla pensionssystem har bytt karaktär i ganska hög grad. De består av väldigt mycket mera sparande men innehåller också fortfarande en stor del riskhantering. Men i och med att det är så mycket mera pengar som går åt, eftersom alla kan förväntas att leva så mycket längre, har hela frågan om rättvisan mellan de individer som betalar och får ut någonting av systemet och mellan de generationer som betalar och får någonting ut ur systemet blivit väldigt mycket viktigare. Den rättvisan hanterar vårt nya pensionssystem genom den s.k. livsinkomstprincipen.

(Bild 6) Vi betalar alla 18½ % av alla inkomster vi har som genererar rättigheter för vår pension. 16 % går till inkomstpensionen och 2½ % till premiepensionsrätten.

(Bild 7) Under livet byggs våra samlade pensionsrättigheter upp genom att inbetalning läggs till inbetalning av de här avgifterna. De förräntas, som socialförsäkringsministern redan har sagt, med värdet av indexeringen som i sin tur består av den genomsnittliga löneutvecklingen. Vid t.ex. 65 års ålder, som är en vanlig pensionsålder, har man fått ihop en summa. Då lägger man till ett förskott på en framtida inkomstillväxt på 1,6 % per år. Man lägger också den summan till totalsumman. Så delar man med återstående medellivslängd, och det blir pensionsrätten.

Vad man då har gjort är att man har använt alla förutsättningar för att skapa rättigheter och inte sparat några extra reserver i systemet. I ett privat pensionsförsäkringssystem skulle man lägga upp extra reserver så att man kunde klara olika påfrestningar när det gäller utbetalningarna. I det allmänna pensionssystemet har man så att säga tecknat in hela lönesumman och dessutom förutsatt att lönesumman utvecklas som de genomsnittliga lönerna. För att det ska förbli ett tal som den som är pensionerad känner igen förändrar man inte heller delningstalet sedan man blivit pensionär.

Det finns alltså inte inbyggda reserver i systemet mer än de ATP-fonder som också är beräknade precis så att de ska räcka för de reserver som behövs under de kommande 30–40 åren. Därför behövs en mekanism som träder in om någonting oförutsett händer. Det är uppgiften för den automatiska balanseringen.

(Bild 8) Pensionssystemet använder alltså hela utrymmet, maximerar pensionernas följsamhet till de förvärvsaktivas inkomstutveckling, och tar ut så mycket som möjligt av inkomstutvecklingen i form av pensionsrätter och pensioner. Å andra sidan, så fort som någonting inträffar som kommer att kräva anpassning, gäller det att anpassningen sker så fort som möjligt och så brett som möjligt och därmed med så lite som möjligt för var och en. Det är den huvudsakliga uppgiften för balanseringen. Ole Settergren kommer att förklara hur den är konstruerad.

Ole Settergren: De inledande antydningarna av fru ordföranden och Ingela Thalén om att förslaget är komplext och svårt kom mig att tänka på något som John von Neumann, en av 1900-talets största matematiker, lär ha sagt om matematik, att matematik inte är någonting man förstår utan någonting som man vänjer sig vid. Det kanske finns vissa likheter mellan det här förslaget och matematik i det avseendet. Det finns ingenting som är svårt i det, däremot är det ganska nytt och det bygger delvis på ny kunskap om de finansiella sambanden i den här typen av system. De flesta av oss har inte hunnit vänja sig vid det ännu. Jag hoppas att få bidra till tillvänjningen.

(Bild 9) Tekniskt utgörs den automatiska balanseringen av regler för att beräkna systemets tillgångar och skulder. I de flesta ekonomiska företags-sammanhang har företagen lätt att beräkna sina skulder och lite svårare att beräkna sina tillgångar. När det gäller privat försäkring däremot har man lätt att beräkna tillgångarna och lite svårare att beräkna skulderna. Men när det har gällt socialförsäkring har man inte haft lätt att beräkna vare sig skulder eller tillgångar. Det är det här som det här förslaget egentligen ändrar på.

Förutom att beräkna tillgångar och skulder har reglerna en annan funktion, och det är att ange hur eventuella avsteg från en önskad indexering ska ske, inkomstindex.

(Bild 10) Skulderna beräknas som summan av pensionsbehållningarna till de förvärvsaktiva. Det är alltså de pensionsbehållningar som står i de 4½ miljoner orangefärgade kuvert som ska skickas ut den 19 april. Man summerar dem och får ett belopp som är hiskligt stort, omkring 3 000 miljarder kronor. Därtill ska läggas värdet av de pågående pensionsutbetalningarna till dem som har börjat lyfta sin pension. Det är också en lika enkel beräkning. Man tar helt enkelt pensionsbeloppet till varje årskull i december, multiplicerar med tolv, och sedan multiplicerar man det igen med den förväntade återstående medellivslängden för varje årskull. Så enkelt har beräkningen av det som är väldigt komplicerat normalt i försäkringsverksamhet blivit.

(Bild 11–13) Tillgångarna är kanske lite krångligare att beräkna. Steg 1 är enkelt. Det är tillgångarna i AP-fonderna. Enligt förslaget ska de värderas enligt marknadsvärdet den 31 december varje år. Steg 2 är det som är nytt i förslaget och som möjliggjort det. Det är en metod att beräkna värdet av avgiftsinkomsterna. Det är också ganska enkelt. Man tittar helt enkelt på hur avgifterna inbetalas i systemet och räknar ut som ett direkt medelvärde vid vilken ålder i genomsnitt den här inbetalningen sker. Så gör man samma sak på utbetalningssidan. Så kommer man fram till, om vi räknar på 1998, att det för inbetalningarna var i genomsnitt ca 43 år och för utbetalningarna 76 år, alltså vid 76 års ålder. Det innebär att pensionsrättigheterna ligger i systemet ca 33 år i genomsnitt innan de utbetalas. Det innebär att avgiftsinkomsterna kan finansiera en pensionsskuld som motsvarar 33 gånger avgiftsinkomsterna. Då får man fram det som i lagförslaget kallas för avgiftstillgången: avgifterna gånger omsättningstiden. Då är pensionssystemets balansräkning komplett.

(Bild 14) Tillgångar på över 5 000 miljarder kronor för närvarande ska finansiera en pensionsskuld som är drygt 5 000 miljarder också. Det är alltså mycket stora belopp. Sveriges BNP ligger på runt 2 000 miljarder. Av dessa belopp framgår också hur viktigt det är att förräntningen av beloppen sker på ett klokt sätt.

(Bild 15) Genom att ta de olika delarna i systemets balansräkning, fonden plus avgiftstillgången, och dividera det med pensionsskulden får man det som kallas ett balanstal. Balanstalet är ett ofonderat försäkringssystemets motsvarighet till ett fonderat försäkringssystemets konsolideringsgrad. Vissa skulle kanske reagera över den liknelsen med konsolidering eftersom det enligt konventionellt tänkande fattas över 4 000 miljarder i konsolideringen.

(Bild 16) Balanseringen aktiveras inte i situationer där skulderna – i det här fallet den röda stapeln – växer snabbare än tillgångarna – den gröna stapeln – enskilda år. Det är poängen med utformningen. Systemet tillåter skulderna att växa snabbare än tillgångarna enskilda år. Men det tillåter däremot inte att skulderna under en sådan lång tid eller med så mycket växer snabbare än tillgångarna att skulderna totalt sett kommer att överstiga tillgångarna.

Det är en sådan situation som redovisas här år 3. Där har skulderna blivit större än tillgångarna. Balanstalet blir då naturligtvis under 1, och då aktiveras balanseringen. Det leder till att skulderna förräntas. Skulderna är alltså pensionsutbetalningarna och pensionsbehållningen. De förräntas i samma takt som tillgångarna växer.

Praktiskt sker detta genom att man beräknar två olika indexserier vid behov. Inkomstindex ökar med 2 % i det här fallet. I exemplet har skulderna vuxit snabbare så att de är större än tillgångarna år 5. Balanstalet faller ned under 1. Då aktiveras det som kallas balansindex. Det medför en långsammare indexering av systemets skulder, pensioner och pensionsbehållningar.

(Bild 17) Om sedan utvecklingen skulle vända så att tillgångarna börjar växa snabbare än snittinkomsten växer också pensionsskulden snabbare än snittinkomsten. Man återställer pensionernas och pensionsbehållningarnas värde till det de skulle haft varit om inte balansregeln aktiverats.

Vad kan då leda till att tillgångarna i systemet växer långsammare än skulderna, eller tvärtom att skulderna växer snabbare än tillgångarna? Det finns en mängd olika faktorer. En del av de faktorerna hänger samman med utfasningen av ATP-systemet. Andra är genuint tillhöriga det reformerade pensionssystemets utformning.

(Bild 18) Den stora riskfaktorn är låg nativitet. Låga födelsetal ger på sikt stort genomslag i en mindre arbetskraft. På kort sikt är det inget problem eftersom det tar 20–25 år innan antalet barn som i dag föds påverkar arbetskraftens storlek. Men på lång sikt är det den stora riskfaktorn i systemet.

Låg invandring eller hög utvandring har motsvarande effekt men ligger på en lägre nivå än antalet födslar. Det har däremot en snabbare effekt än nativitetens utvecklingen.

Arbetskraftsdeltagandet är viktigt. Det är särskilt viktigt på kort sikt. Om vi har ett stabilt lågt arbetskraftsdeltagande medför det inga problem på lång sikt.

Ökande livslängd är, som Ingela Thalén och Anna Hedborg nämnt, ett problem även i det reformerade systemet och trots utformningen av delningstalen. Där ska man kanske nämna att delningstalens utformning, som är unik i ett socialförsäkringssystem, ändå tar hand om cirka två tredjedelar av den risk som ligger i medellivslängdens utveckling. Balanseringen tar hand om den resterande tredjedelen. Att den risken är större nu och mindre på sikt beror på att ATP-systemet inte har någon anpassning alls i förhållande till medellivslängdens utveckling.

Låg tillväxt är ett problem enbart under utfasningen av ATP-systemet. På lång sikt blir låg tillväxt ett problem för pensionernas värde i kronor och inte ett problem för systemets finansiella stabilitet. Det reformerade pensionssystemet är finansiellt stabilt i förhållande till inkomstillväxten. Att det är finansiellt stabilt innebär naturligtvis att det har en direkt påverkan på pensionsnivån.

Låg avkastning är en risk. Den är särskilt stor i början nu när buffertfonderna är stora, vilket buffertfonderna bör vara. Fonderna ska hantera det de-

mografiska skiftet som sker när 40-talisterna pensioneras. Det är meningen att buffertfonderna ska vara stora nu och tappas av med tiden. Just nu har avkastningen större betydelse än vad den kommer att ha i framtiden.

Hur ser dessa riskfaktorer ut i de beräkningar som Riksförsäkringsverket har gjort? Vi har gjort beräkningar i 72 olika scenarier. Det låter mycket, men det är egentligen ganska lite med tanke på den mängd scenarier som är tänkbara.

(Bild 19) Det här diagrammet är kanske lite svårsläsbart. Det är 72 staplar på varje årtal. De är svåra att urskilja, och det är inte meningen att man ska göra det. Det ska snarare ge en bild av hur systemet ser ut.

Om stapeln når upp till 1 har balanseringen inte aktiverats. Om stapeln ligger under 1-nivån har balanseringen medfört en minskning av pensionsutgifterna i samma procent som avståndet till 1 är. Ligger man på 0,90 har balanseringen medfört en minskning av pensionsutgifterna med 10 %.

Man ser här att balanseringen aktiveras i fler scenarier ju längre fram i tiden man går. Det har också en ökande effekt i de fallen balanseringen aktiveras. Det beror på att alla våra scenarier innebär kanske kraftiga påfrestningar på systemet. Även våra optimistiska befolkningsscenarier innebär att arbetskraften minskar fram till år 2050 och att medellivslängden ökar ganska kraftigt.

Anna Hedborg: Man kan säga att det ändå ser alltför lovande ut. Det ser kanske ut som om balanseringen sannolikt aldrig ska aktiveras. Det är då viktigt att säga att alla dessa beräkningar är gjorda i efterskott och på genomsnittstal. Även om man befinner sig i någon av 1-staplarna kan det vara så att balanseringen har aktiverats under resans gång.

Det känns som en viktig sak att säga. Balanseringens idé är just att den slår till direkt på ett års effekter om det behövs och sedan återbetalar direkt när det händer någonting igen, så att det i efterskott inte nödvändigtvis har hänt någonting. Men under resans gång kan det med relativt stor sannolikhet tänkas att det händer.

Ole Settergren: Det är helt sant. Våra beräkningar är väldigt statistiskt utförda och innehåller inte verkliga konjunkturförlopp. Skulle man ha haft med verkliga konjunkturförlopp kring de medeltal vi har beräknat är sannolikheten för att balanseringen skulle aktiveras enskilda år och att pensionsnivån sedan återställs relativt snabbt betydligt större än vad våra redovisningar visar.

Ordföranden: Tack ska ni ha för det. Då blir det tillfälle för utskottets ledamöter att ställa frågor till Ingela Thalén, Anna Hedborg och Ole Settergren. Jag lämnar först ordet till vice ordförande Bo Könberg.

Bo Könberg (fp): Jag skulle vilja börja med en fråga till Ingela Thalén. Det har framgått av några av inledningsanförandena att det finns inslag i det nya systemet som är snällare än ren försäkringsteknik.

Det handlar om att man har valt att det är löntagarnas genomsnittliga lön som kommer att räkna upp pensionerna. Det handlar också om att man, enligt Ole Settergren, "bara" tog hand om två tredjedelar av det som händer med

medellivslängden i och med att man gör någonting åt det efter pensioneringen.

Kan man säga att ett alternativ till den automatiska balanseringen, som vi i dag diskuterar, är att man på dessa två tre punkter, kanske också inklusive utfasningen av ATP, valde att vara mindre snäll på dessa tre så slapp man balanseringen? Är det tänkbart som alternativ i den fortsatta debatten?

Statsrådet Ingela Thalén: Ja, det kan man säga. Arbetsgruppen eller förhandlingsdelegationen och sedan genomförandegruppen efteråt har på dessa punkter – t.ex. det fasta delningstalet och exempelvis genom att använda snittindex i stället för det stora summaindex – gjort ett medvetet val för att därmed skapa gynnsammare utgångsläge för de enskilda individerna.

När de valen gjordes var vi medvetna om att riskerna för en obalans i systemet skulle kunna bli betydande. Innan vi slog fast detta var vi också överens om att det då krävdes någonting som balanserade hela pensionssystemet.

De minnesgoda minns att frågan om snittindex alternativt ett summaindex har varit föremål för omfattande diskussioner i tidigare propositionsbehandlings- och riksdagen. Det har funnits ganska starka förespråkare för att ha t.ex. ett summaindex, som skulle ha varit mindre gynnsamt för den enskilde individen.

Bo Könberg (fp): Jag har en fråga till. Den riktar sig närmast till Ole Settergren. Vi har sett på bilder och hört talas om detta med balanstal, och det är tillgångar och skulder. Men jag uppfattade inte riktigt hur det ser ut just nu när vi ska diskutera frågan i riksdagen. Vad är balanstalet i dag?

Ole Settergren: Balanstalet i dag är ganska nära 1. Syftet med överföringen av medel från AP-fonden till statsbudgeten har varit att man skulle hamna på ett balanstal ganska nära 1. Man skulle ha ett balanstal som låg över 1 varje enskilt år i ett visst scenario, som har utgjorts av vissa antaganden. Det tunga antagandet i de beräkningarna är SCB:s huvudscenario för befolkningsutvecklingen i Sverige. Men balanstalet ligger nära 1 eller någon procent över.

Ronny Olander (s): Jag har två frågor, och jag vill gärna ställa dem i ett sammanhang.

Den första frågan är till Ingela Thalén. När de första orange kuverten kom ut till befolkningen i Sverige blev det en väldigt stor diskussion, och den var välbehövlig. Tillväxttalet var vid det tillfället satt till 0 % och vid det andra var det satt till 2 % och avkastningen till 3½ %.

Den fråga som man möter mycket ute är: Kommer de framtida pensionerna efter 40 års förvärvsarbete med normala avbrott för barn, studier, värnplikt osv. att motsvara pensioner på ungefär 60–65 % av tidigare förvärvsinkomst? Till det kommer för de flesta någon typ av avtalspension. Det var den första frågan.

Den andra frågan är till Riksförsäkringsverket. Den automatiska balanseringen gäller naturligtvis avkastningen på fonder, fondernas storlek, demografin – dvs. åldersstrukturen, och glädjande nog blir människor allt äldre –

tillväxt, osv. Vi skulle behöva att fler barn föds, men det är en annan problematik.

I det förslag som regeringen lägger fram i sin proposition om automatisk balansering framgår följande på s. 58. Det sämsta fallet av de 72 scenarierna medför att om 50 år, dvs. år 2051, skulle pensioner och pensionsbehållning minska med 14 % i systemet. I det bästa fallet av de 72 scenarierna, som står på s. 59, talar man också om 50 år. Det skulle i princip kunna innebära att pensioner och pensionsbehållning i det bästa scenariot skulle kunna öka med 42 %.

Då har jag en liten fundering. Ligger sanningen någonstans mittemellan, eller var någonstans kommer man att hamna? Till det: Är det enstaka händelser eller sammantagna händelser som händer i Sverige med börser och alla möjliga olika saker som gör att det kan lösas ut, och hur fungerar det när det återställs?

Statsrådet Ingela Thalén: Fru ordförande! Med den beskrivning som Ronny Olander gör är det vår bedömning att man kommer att få en pension som motsvarar lite drygt 60 %. Då ska man veta att den kommande arbetsmarknaden – och det tror jag är viktigt – kommer att vara oerhört mycket mer flexibel. Jag tror att man kommer att arbeta på ett annat sätt.

Det är också min bedömning att med hänsyn till den ökande livslängden kommer väldigt många att ta sin livskvalitet i anspråk genom att kanske arbeta några månader eller några dagar i veckan en bra bit efter pensionsåldern. Arbetslivet kommer att se annorlunda ut.

Med den schematiska beskrivning som Ronny Olander gör är svaret ja.

Ole Settergren: Om sanningen ligger mittemellan våra extremer har vi gjort ett väldigt bra beräkningsarbete. Jag är inte alls säker på var sanningen ligger. Det är oerhört svåra utvecklingsförlopp och svårt att prognostisera alla de uppgifter som ingår i beräkningarna.

De antaganden som har legat till grund för överföringsbeloppet från AP-fonden ligger närmare det mest pessimistiska scenariot än det ligger nära det mest optimistiska. I förhållande till våra beräkningar har överföringsbeloppet bestämts utifrån mer försiktiga beräkningsantaganden. Jag vet inte om det riktigt var svar på frågan.

Det ställdes också en fråga om huruvida enstaka händelser kan aktivera balanseringen. Svaret på den frågan är: Det beror på hur starkt systemet är när en sådan enstaka händelse inträffar. Befinner man sig precis på balanspunkten kan enstaka händelser aktivera balanseringen, men då normalt med väldigt liten påverkan på pensionen. Det är de tunga utvecklingsförloppen som pågår under en längre tid som kan få en större påverkan på pensionsnivån.

Gustaf von Essen (m): Buffertfonderna är AP-fonderna minus det som har förts över till statskassan för förtidspensioneringen. Jag skulle vilja be Ingela Thalén eller någon annan att förklara för dagens ATP-pensionärer, som anser sig ha byggt upp dessa fonder, att de fonderna egentligen inte tillhör ATP-pensionärerna utan tillhör hela det kommande pensionärskollektivet.

Detta är en fråga som jag som politiker möter många gånger bland äldre människor. Varför är inte ATP-fonderna våra?

Statsrådet Ingela Thalén: Det är de ju. Men de är både deras och våra. De tillhör alla oss som av våra inkomster finansierar dagens pensioner och morgondagens investering i buffertfonden. Så gjorde mina föräldrar, och det kommer vi förhoppningsvis också att göra framöver.

När det gäller överföringen från fonderna till statskassan måste man komma ihåg orsaken. Det kommande nya pensionssystemet har andra utgifter än vad det tidigare hade. Från och med det nya pensionssystemet har staten tagit över finansieringsansvaret för de åtaganden som tidigare delvis låg i AP-fonderna. Det är skälet till att man har fört över medel till det som kommer att vara skattefinansierat framöver. Det gäller t.ex. det som du själv nämnde, nämligen förtidspensioner.

Claes Stockhaus (v): Jag tillhör ett parti som är lite kritiskt till delar av det nya ålderspensionssystemet. Nu har vi här fått en bra redogörelse av Ingela Thalén och Anna Hedborg. Men garantipensionen och dess utveckling framgent berördes inte så mycket.

Vi tänker oss scenariot att den inkomstrelaterade ålderspensionen sänks, att behovet av garantipension ökar, och att den sista delen ska betalas via statsbudgeten. Hur kommer det att slå mot statskassan?

Jag väver ihop det tillsammans med kontrollstationen år 2004. Den ska slutligen bestämma vilket belopp som ska kunna överföras av det som är kvar från AP-fonderna till statskassan. Jag väver ihop de två sakerna och tänker mig ett scenario med en lite sämre utveckling i landet. Om den tänkta överföringen år 2004 skulle kunna användas till någon form av garantipensionsbuffert i statskassan skulle jag kunna förstå poängen, men inte annars.

Hur hanterar staten det hela om det går sämre i ekonomin och garantipensionen kostar alltmer för statskassan? Hur hanterar man en sådan situation om man redan har gjort av med de pengar som kommer från den slutliga överföringen från AP-fonderna år 2004?

Statsrådet Ingela Thalén: Precis som i det system vi har haft med folkpension och pensionstillskott kommer, som du själv säger, garantipensionen att vara skattefinansierad.

Det är väldigt besvärliga scenarier, om de nu skulle riskera att inträffa i övermorgon. Jag upplever år 2004 som nästan i övermorgon. Tre år bakåt i tiden var alldeles i går, och tre år framåt i tiden känns som i övermorgon. Det finns ingenting som talar för att en sådan katastrof som du beskriver skulle hända till dess.

Ser vi däremot längre framåt till år 2050 eller år 2020 och år 2030 kan det naturligtvis bli påfrestningar, ungefär som Anna Hedborg och Ole Settergren har beskrivit. Jag vidhåller fortfarande att det förslag vi nu lägger fram med den automatiska balanseringen, att garantipensionen ska vara skattefinansierad och med skattefinansierade delar i övrigt när det gäller pensionssystemet, är ett väl avvägt förslag.

Jag kan inte se att man därutöver skulle bygga upp en särskild fond för att klara det som är vårt skattefinansierade ansvar. Uppdelningen gör att vi får två väl avvägda system som ger en så rimlig trygghet som vi över huvud taget kan garantera om 40–50 år.

Ole Settergren: Jag tycker att det är bra att frågan om garantipension kom upp. Det är kanske en aspekt på balanseringsförslaget som inte har kommenterats så mycket.

Den ökade risk för negativa variationer i pensionsnivån som balanseringen medför berör inte alls dem med de lägsta pensionerna, dvs. de som har en avräkning mot inkomstpensionen på 100 %, de i dag fattigaste pensionärerna.

För en ganska stor grupp pensionärer som ligger i ett spann med pensioner upp till 3,07 basbelopp medför balanseringen bara en risk på ungefär hälften, eftersom avräkningen av deras inkomstpension mot garantipension sker med ungefär 50 %.

Det är en egenskap som inte har kommenterats så mycket. Enligt min uppfattning finns en god fördelningspolitisk innebörd i att de med lägst pensioner är mindre exponerade för de risker som finns i pensionssystemet.

Birgitta Carlsson (c): Fru ordförande! För oss i Centerpartiet har det varit mycket angeläget att få garantipensionen som en grundtrygghet kopplad till det nya systemet. Garantipensionen är mycket viktig för alla med låga inkomster. Där har vi väldigt många kvinnor som ofta har jobbat deltid.

Vad händer med garantipensionen om det blir en automatisk balansering? Dämpar garantipensionen effekten för pensionären av den automatiska balanseringen?

Ordföranden: Det an knyter lite grann till det svar som Ole gav alldeles nyss. Kan du ge någon ytterligare kommentar?

Ole Settergren: De som har garantipension skyddas från effekten av balanseringen antingen helt eller ungefär till hälften. Detta beror på att garantipensionen indexeras med konsumentpriserna helt och hållet. Det innebär, som den föregående talaren sade, en ökad risk för statsbudgeten i motsvarande mån.

Kerstin-Maria Stalin (mp): Jag tillhör Miljöpartiet. Det är ett av de partier som inte varit med om utformning och genomförande av det nya pensionssystemet. Jag har lite svårt att vänja mig vid den här matematiken. Det är kanske också lite välgörande om jag inte gör det, antar jag. Jag vill försöka ställa en fråga från alla icke-matematiker i den här salen eller i Sverige.

Ingela Thalén talar om solidaritet och goda sociala egenskaper i systemet. Jag menar att balanseringen, som ibland har kallats bromsen, och som betyder sänkta pensioner, varken är solidarisk eller social.

Ole Settergren berättar om risker. Sedan berättar Anna Hedborg att det hela ser optimistiskt ut. Det är svårt att se var sanningen ligger. Men det är vad människor vill veta.

Jag tycker inte att det verkar särskilt optimistiskt. För min del verkar det som att risken för att bromsen ska slå till rätt snart är ganska stor. Det beror i hög grad på att så mycket pengar har tagits från bl.a. AP-fonden.

Det sades i diskussioner om pensionssystemet att man skulle lämna kvar så mycket pengar i AP-fonden att fondstyrkan aldrig skulle tillåtas att gå under ett halvt år. Fondstyrkan är den tid som pengarna i AP-fonden räcker utan att man använder inkomsterna.

Jag skulle vilja ha ett rakt svar till Sveriges folk, utan att man säger att det kan vara si eller så. Hur är det med den utlovade säkerheten för pensionerna? Hur snart slår den automatiska balanseringen, dvs. de sänkta pensionerna, till? Hur stor risk är det att det ska slå till ganska snart?

Statsrådet Ingela Thalén: Det är ett dilemma när Kerstin-Maria Stalin inte vill diskutera beräkningar. Frågan innehåller ganska mycket krav på beräkningar.

Just den automatiska balanseringen är till för att trygga det jag anser vara krav på solidaritet mellan generationer. Vi betalar inte ut så mycket i pension så att de som i dag betalar in till pensionen inte själva kan få pension framöver. Det som Ole har beskrivit i avgiftstillgångar, skulder och buffertfonder är ett matematiskt sätt att beskriva det hela på. Våldigt enkelt handlar det om detta.

Om bromsen skulle slå till är den till för att skydda också utbetalning av kommande pensioner. Vi ska inte i någon sorts blindhet betala ut höga pensioner år efter år för att så småningom gå in i väggen och inte kunna betala ut pensioner vare sig till dem som är pensionärer i dag eller kanske än värre till dem som kommer att bli pensionärer om ett stort antal år.

Mitt svar till Kerstin-Maria Stalin är följande. Detta förslag är med sin matematiska beräkning ett uttryck för att vi vill visa solidaritet med kommande generationer. Den automatiska balanseringen är ett verktyg för att se till att vi också kan ge trygghet både för dagens pensionärer och för kommande pensionärer.

Margit Gennser (m): Fru ordförande! Vi är väl alla överens om att framtiden alltid är osäker. Vi kan aldrig lova att man ska få en viss inkomst eller en viss pension. Vi kan göra upp olika tänkbara alternativ, det som kallas scenarier, men det är inga prognoser.

Med vad kan man då skapa trygghet? Jo, genom ett tryggt regelsystem. Det regelsystemet ska ligga stilla under en mycket lång framtid, i varje fall som jag ser det. Då måste vi fråga hur stora riskerna kan vara att man vill manipulera i regelsystemet. Det kan leda till icke önskvärda och framför allt icke uppenbara effekter för de enskilda.

Systemet ska vara autonomt och självständigt, och det ska ligga utanför statsbudgeten. Vi har fått en innovation i den svenska statsbudgeten som heter utgiftstak. Det har varit mycket bra för den kortsiktiga skötseln av ekonomin.

Här vill jag ställa en fråga till Ingela Thalén och också till Riksgäldens representant. Är det verkligen lämpligt att lägga pensionssystemet under utgiftstaket. Är det inte möjligtvis att stapla tårta på tårta? Är det inte mycket mer trovärdigt om systemet ligger utanför utgiftstaket, självständigt vid sidan av statsbudgeten?

Statsrådet Ingela Thalén: Jag delar Margit Gennsers uppfattning att det är viktigt att det regelverk riksdagen fastställer också blir stabilt. Med tanke på

den breda politiska majoriteten talar åtminstone under överskådlig tid det mesta för att det ska vara så.

Det finns två utestående frågor. Den ena handlar om hur vi ska hantera överskott rent tekniskt i systemet. Det återkommer vi till. Jag utgår ifrån att vi också ska få en bred majoritet kring detta.

Den andra diskussionen handlar om utgiftstaket. Det finns fördelar med att ta det inom utgiftstaket, men också nackdelar. Enligt min uppfattning är nackdelarna inte så stora att de äventyrar vare sig regelverk eller den automatiska balanseringen. Systemet kan mycket väl fullfölja sin uppgift att vara säkert, stabilt och autonomt inom ramen för det förslag som finns i dag.

Margit Gennser (m): Vi kan t.ex. komma i den situationen att vi sköter oss alldeles utmärkt, att systemet verkligen ger stora överskott – precis som försäkringsbolagen har kunnat ge oss återbäring. Men det finns regler om att detta är pensionssystemets – nuvarande och blivande pensionärers – pengar. Då kanske det återigen – och det är ytterligare en faktor – vore väsentligt att ha systemet utanför utgiftstaket. Det är väl ingen rent akut situation, men vi borde väl betänka det.

Maud Björnemalm (s): Jag tror att jag ska rikta min fråga till Anna Hedborg och Ole Settergren. Man möts ju av många frågor och funderingar om den automatiska balanseringen och kanske framför allt om vad som händer om den utlöses. Många bryr sig inte om de tekniska beräkningarna, utan frågar sig: Vad händer mig om den automatiska balanseringen utlöses?

Det är så, som vi nyss hörde, att om en person har låg inkomstpension, där garantipensionen går in och täcker, så drabbas man inte. Men vad händer om en person har hög inkomstpension? Hur drabbas man? Hur mycket drabbas man? Hur stort blir bortfallet av inkomstpensionen?

Anna Hedborg: Vad det handlar om är att den årliga uppräknings vi talar om av både pensionsrättigheter och pensioner blir påverkad. Men i botten ligger varje år i båda fallen en prisuppräknings, en hänsyn till vad inflationen har varit. Sedan finns det en följsamhetsindexering på pensionssidan. Man har visserligen redan fått 1,6 % i förskott, så 1,6 % mäts bort. Men har tillväxten i inkomsterna varit större än så får man en ytterligare uppräknings. På pensionsrättigheterna får man hela inkomstökningen. Sedan kan det bli fråga om att balanseringsmekanismen ett enskilt år något lite – det vågar man nog påstå – påverkar uppräknings. Skulle du vilja precisera dig ytterligare i andelar, Ole, så vore det bra.

Ole Settergren: Enligt de beräkningar vi har gjort, i så att säga skräckscenariot med en fortsatt nativitet på 1,5 barn per kvinna, minskar befolkningen fram till 2050 med ungefär 16 %. Det innebär olika alternativ men i snitt att indexeringen minskar med ungefär 0,2 procentenheter per år till följd av balanseringen. Det är lite ett enskilt år, men det kan i det värsta fallet i våra beräkningar medföra en minskning av pensionsnivån på hela 14 % – i det värsta fallet, ackumulerat. Men ett enskilt år är det i snitt, när balanseringen

utlöses, mellan 0,2 % och 0,1 % och som mest ungefär 0,4 procentenheters minskning.

Ulla Hoffmann (v): Margit Gennser talade om ett tryggt regelsystem, om att man skulle undanröja riskerna för att manipulera i regelsystemet. Det skulle också vara ett autonomt och självständigt system. I pensionsarbetsgruppen uttrycktes det så att man skulle göra systemet oåtkomligt för politikernas klåfingrighet, om Margit kommer ihåg det. Det kanske är lite mer relevant.

Jag skulle vilja fortsätta kring det här med garantipensionen. Systemet är autonomt och självständigt till alla delar och faller med automatiska balanseringar osv., utom i just den del som handlar om garantipensionen.

Claes Stockhaus har varit inne på det. Han har fört upp kostnaderna – att det inte har gjorts några beräkningar för garantipensionen, dvs. för staten, av vad kostnaderna skulle kunna tänkas bli om det var så att vi hade en negativ utveckling under en längre tid. Vi har sett, t.ex. när vi har haft dålig ekonomi i Sverige, att de sämst ställda pensionärerna har fått det bra mycket sämre. Vi har fått göra riktade åtgärder gentemot dem. Jag skulle vilja veta om man i genomförandegruppen har fört diskussioner om detta. Om garantipensionen ska bli en ordentlig garanti krävs det också att man i politiska församlingar diskuterar vilka åtgärder man ska vidta så att det inte blir sänkningar, så att det inte blir de sämst ställda pensionärerna som återigen får bära kostnaderna för det här.

I propositionen diskuteras det här, men man drar inga slutsatser. Men det diskuteras – och det tycker jag är bra att tänka på – under rubriken ”Den finansiella stabilitetens pris”.

Statsrådet Ingela Thalén: Först vill jag säga att det är alldeles rätt att pensionärskollektivet, precis som alla andra grupper under 90-talets förskräckliga år, var med och bar en stor börda. Återkommande under de gångna budgetåren har ju pengar återförts via olika system – bostadstillägg för pensionärer, andra typer av basbeloppsuppräknings – så att man åtminstone till en viss del kan säga att man har tryggt också de sämst ställda pensionärerna.

När det gäller garantipensionen och tryggheten för de pensionärer som också framöver kommer att leva på den nivån är det garantipensionen och bostadstillägget för pensionärer som kommer att vara den fortvariga tryggheten. Under normala ekonomiska omständigheter med en normal arbetsmarknad med upp- och nedgångar i konjunkturen, med en sund ekonomisk utveckling – och jag har inte alls någon tanke på att det ska ske någonting annat – kommer inte garantipensionärer eller pensionärer med låg inkomst att komma sämre ut. Man kommer absolut inte att hamna i samma situation som man gjorde under 90-talet.

Jag vill lägga till en annan sak som har att göra med vilka sämsta scenarier som kan drabba pensionssystemet. Det är inte ett svar till Ulla Hoffmann, utan med anledning av det tidigare. Man får lätt uppfattningen att balanseringen ger reala minskningar i förhållande till i dag. Så är det ju inte. Det sämsta scenariot som vi talade om alldeles nyss, t.ex. 14 % år 2050, är inte i förhållande till dagens pension utan i förhållande till vad den annars skulle ha

varit 2050 – så att inte någon nu går hem, tar kalkylatorn, börjar räkna ned och konstaterar: Det går ju inte så bra. Det är inte heller så bra att det räknas ned, men man måste veta vad det är man jämför med.

Lennart Klockare (s): Jag har en fråga till Ingela Thalén – eller kanske två frågor. Det har framförts en del kritik när det gäller överföringen av medel från AP-fonden till Riksgälden. Jag undrar: Vad har statsrådet för funderingar och kommentarer till den kritik som har framförts i det ärendet?

Så till det andra jag skulle vilja ställa en fråga om. Vi har ju valt en fast avgift till pensionssystemet. Men om man skulle ha haft en rörlig avgift som var föränderlig under tiden och som man kunde ta särskilda beslut om, på vilket sätt skulle det påverka rättvisan mellan generationerna? Och vad skulle det ha för betydelse för nivån på pensionerna?

Statsrådet Ingela Thalén: När det gäller överföring av medel har det uppfattats av många som om beslutet grundades på att man ville tömma fonderna på en del medel bara för att förstärka statskassan i sig. Det är inte det som är bakgrunden. Bakgrunden är, som tidigare har sagts, att staten, skattebetalarna åtar sig uppgifter som tidigare delvis har legat i fonderna och som framöver kommer att vara skattefinansierat, t.ex. förtidspensioner. Av det skälet bör det vara en boskillnad mellan det som buffertfonder och pensionssystem ska ansvara för och det som skattekollektivet ska ansvara för framöver.

Sedan hade man kunnat göra detta på två olika sätt. Man hade fortvarigt kunnat göra mindre överföringar under ett stort antal år, alternativt – vilket vi bestämde oss för – göra en beräkning av hur de framtida skattekostnaderna skulle kunna bli och göra det vid ett fåtal tillfällen. Vi valde alltså det senare därför att vi ville att det kommande pensionssystemet skulle vara slutet och sammanhållet när vi går in t.ex. i det vi nu diskuterar, automatisk balansering.

Till den andra frågan kanske jag behöver lite hjälp av Anna Hedborg eller Ole Settergren när det gäller vad som händer rent ekonomiskt om man har ett rörligt delningstal. Men faktum är att om man går i pension vid 65 års ålder och då får ett delningstal fastställt och om man sedan ska ha ett rörligt delningstal – dvs. om medellivslängden stadigt ökar – skulle man kanske vid 68 års ålder räkna om pensionen och få ett nytt grundunderlag. Och därefter kanske man vid 70 års ålder skulle få pensionen omräknad ännu en gång. Det skapar en mycket stor osäkerhet för den enskilda pensionären, större än vad man egentligen behöver ha. Därför valde vi ett fast delningstal – för att inte föra in den här typen av osäkerhet hos enskilda pensionärer.

Anna Hedborg: Jag uppfattade att du också undrade vad som skulle hända om man hade olika avgifter beroende på utgifterna i systemet. Vad som då händer är att man bryter sambandet mellan vad en generation eller en grupp aktiva betalar i pension och vad de får ut i pension. Eftersom det dessutom riskerar att ske med systematik, så att skälet till att man behöver höja avgiften t.ex. är att det föds färre barn, är risken stor att det blir en bestämd generation som får stå för mycket mer av kostnader än vad de själva sedan kan räkna med att få ut. Därför har det känts väsentligt att skapa en trygghet mellan generationerna, att kunna leva upp till solidariteten men samtidigt bygga sina egna rättig-

heter på motsvarande sätt. Genom att skapa ett slutet system där man alltid ser till att avgifterna räcker vet man också att rättigheterna fördelas mellan generationerna på ett rättvist sätt.

Margareta Cederfelt (m): En fråga jag ofta har hört när jag har träffat pensionärer och blivande pensionärer är om nu den automatiska balanseringen slår till och pensionsutbetalningarna blir lägre, hur lång framförhållning kommer den enskilde pensionären att få från det att balanseringen slår till, till det att det blir en ändring i utbetalningarna?

Ole Settergren: Det är en viktig del i regeringens proposition att det årligen ska ske en redovisning av inkomstpensionssystemets ekonomiska ställning där balansräkningen ska redovisas. Utvecklingen av förhållandet mellan tillgångar och skulder kommer normalt inte att vara särskilt dramatisk år från år. Den är ganska långsam, och relationen är rätt seg. Jag tror att det finns goda förutsättningar för att det ska finnas en viss framförhållning. Man kommer att veta om man befinner sig nära ett balanstal på 1 i ganska god tid i förväg. Det bör inte komma som någon direkt överraskning. Dessutom kommer ett enskilt års avsteg normalt att vara mycket litet. Det kan röra sig om tiondels procentenheter.

Cecilia Magnusson (m): Några kompletterande frågor till den inledande tillvänningsprocessen. Räknas livsinkomsten från 16 år eller under hela livet? Det har varit diskussion kring det.

Så till kvinnors längre livslängd. Eftersom man beräknar pensionen på förväntad medellivslängd kan man tänka att den gör att kvinnor får lägre pension i det nya systemet. Hur påverkas stabiliteten för systemet och balanseringen av pensionsavgifterna, eftersom vi betalar pensionsavgifter på hela lönen men får pensionsrätter upp till 7½ basbelopp?

Anna Hedborg: Man räknar pensionsrätter från 16 års ålder och framåt. Den kvinnliga livslängden är förväntat längre, men den slås ihop med männens förväntat kortare livslängd. Man utnyttjar det stora försäkringskollektivet fullt ut och har gemensam beräknad genomsnittlig livslängd. Alla får lika stor årlig pension för samma pensionssumma på kontot. Sedan ges pensionsrättigheter upp till 7½ inkomstbasbelopp. Eftersom det betalas avgifter från arbetsgivarna därutöver finns det en skatt ovanför, kan man säga, som också överförs till staten och används som skattemedel i vanlig ordning.

Statsrådet Ingela Thalén: När det gäller 16-årsgränsen är det inte lätt för Riksförsäkringsverket att veta att genomförandegruppen principiellt har bestämt sig för att ta bort den undre gränsen vid 16 år, dock inte att acceptera barnarbete. Det har varit föremål för en del diskussioner att 16 år är en trubbig gräns med tanke på att det finns en annan inbetalningsgräns, nämligen en del av basbeloppet. Nu har inte riksdagen fått förslaget ännu. Det återkommer vi till riksdagen med.

II. Allmänna synpunkter på förslaget om automatisk balansering

Ordföranden: Då föreslår jag att vi går vidare i den här utfrågningen och går in på ett annat avsnitt. Nu har vi fått en redovisning av själva förslaget till

automatisk balansering. Sedan kommer vi in på nästa punkt. Det handlar om att vi ska få ta del av lite olika allmänna synpunkter på förslaget. Vi har en rad olika företrädare som kommer fram här. De har tilldelats ett antal minuter för att säga någonting till oss. Vi börjar med Mats Morin från LO, som är ekonom där.

Mats Morin: Jag tackar för inbjudan att komma hit. Jag tänkte börja med att säga att det här med automatisk stabilisering verkar vara den sista byggstenen som krävs i ett sannolikt mycket förnämligt ekvationssystem som bygger på fördelningsprinciperna – att man fördelar från dem som arbetar till pensionärerna. Det som kanske gör att den automatiska balanseringen är så förnämlig är att den skapar finansiell stabilitet. Det i sig skapar en trovärdighet och en tydlighet för att pensionsreglerna sannolikt kan ligga fast. Både politiker och enskilda kan agera betydligt mer relevant om man vet att det råder fasta spelregler i pensionsfrågan.

Det har förts fram en del oro över att automatisk stabilisering slår till och fördärvar pensionerna. Jag skulle vilja påstå att det inte är det som är hotet mot pensionerna. Grunden för pensionerna är den arbetande befolkningen och hur den utvecklar sig. Är det en dålig demografisk utveckling som framför allt är grunden för pensionerna gäller det att det tydligt framgår för aktörerna, så att man kan agera så fort som möjligt. Jag skulle kunna säga att automatisk stabilisering kanske är något som bidrar till någon form av *early warnings* i pensionsfrågan. Det är viktigt att se att det är befolkningen som är grunden. Avgiften är 16 %. Vem som helst kan räkna ut att om varje yrkesarbetande avstår 16 % av sin lön till pensionärerna och om det som i dagsläget går ungefär tre sysselsatta på varje pensionär betyder det att pensionerna i genomsnitt i ett transfereringssystem blir tre gånger 16 %, lika med 48 % av den genomsnittliga lönen. Det är en bra information till alla som är beroende av det här.

Det som är lite oroväckande är de befolkningsprognoser från framför allt SCB som har kommit och som visar att vi sannolikt går mot en utveckling om trettio år där det kommer att gå två sysselsatta på varje pensionär. 16 % gånger två ger 32 % av en genomsnittlig lön, som den demografiska utvecklingen obevekligen styr pensionsnivån till. Det är en viktig information till framför allt er riksdagsledamöter, så att ni agerar tidigt och ser till att den här situationen inte inträffar. Får man 32 % i stället för 48 % är det en sänkning av pensionsnivån relativt den genomsnittliga inkomsten med över 30 %. Det här hanteras i pensionssystemet så att det blir finansiellt stabilt genom att delningstalen gör att pensionerna sänks. Det beror mycket på en ökad medellivslängd. Då ökar delningstalen, och det sänker pensionerna någonstans mellan 15 % och 20 %.

Sedan har vi byggt upp en fond inför det här. Den hjälper till med ungefär 10 %. Den tillför medel så att pensionerna bara behöver minska 10 %. Sedan kommer den automatiska stabiliseringen med några procentenheter, som sänker pensionsnivån ytterligare. Slutsatsen är ändå att vi framför oss i kanske ett trettioårsperspektiv har en utveckling där pensionerna kommer att bli 20 % lägre än vad man kanske förväntar sig när de ska vara kopplade till den ge-

nomsnittliga inkomstutvecklingen. Här är det oerhört viktigt – och det är bra att det också står i propositionen – att det årligen ska följas upp i en årsredovisning. Men jag saknar något i propositionen. En sak är balanstalen och allt det. Men betydligt viktigare tycker jag är att man beskriver den demografiska utvecklingen på ett tydligt sätt så att alla kan agera relevant inför den här situationen.

Ordföranden: Tack för det. Då lämnar jag över ordet till Jan Herin som är vice VD och chefsekonom på SAF.

Jan Herin: I och med att riksdagen förhoppningsvis nu beslutar om den proposition som behandlar automatisk balansering av pensionssystemet är nästan hela reformen genomförd. Det är ett arbete som har pågått i tio år. Resultatet, detta nya allmänna pensionssystem, har tilldragit sig betydande intresse internationellt. Sverige är ett av de första länder som på allvar griper sig an utmaningarna mot pensionssystemen som kan fånga upp den demografiska utvecklingen. Recensionerna har varit övervägande positiva internationellt. Vi är på väg att skaffa oss ett modernt pensionssystem. Vi kompletterar nu med de kollektivavtalade systemen. LO:s pensionssystem har också reformerats, och det pågår arbete med tjänstemännens system.

Det är en trend i världen att gå från förmånsbestämda till avgiftsbestämda system. Vad man betalar in bestämmer vad man får ut. Det är också en trend att man fonderar systemen och att pensionsförmånerna blir portabla eller bärbara så att man kan röra sig över landgränserna. Det är något som EU förordar. Nu i veckan tar man på toppmötet upp just frågor kring hur man ska göra arbetskraften mer rörlig och hur man ska kunna flytta sig och ta med sig sina pensioner. Vi har från Svenska arbetsgivarföreningen redan från 1990 pläderat för en reform. Vi tycker att man har nått ett gott resultat. Jag vill ta tillfället i akt att från SAF uttrycka vår uppskattning till partierna bakom pensionsreformen och säga att man har utfört ett gott arbete.

Vad gäller själva balanseringsfrågan har vi i remissvar tidigare sagt att vi ställer oss bakom det förslag som finns. Jag får säga att när man läser propositionen ger den inga aha-upplevelser av hur det hela ska konstrueras. Men själv har jag liksom skapat mig bilden av att pensionsrätterna och utgående pensioner kopplas till snittlönen. Troligtvis skulle man redan i reformen ha sagt att det var den totala lönesumman i landet man skulle koppla det till. Man kan tänka sig att om bara en person arbetar och resterande 4,5 miljoner är inaktiva skulle pensionärerna följa denna enda arbetandes realinkomstutveckling. Och det skulle, förstår man, inte hålla. Man måste koppla det till det totala reallöneresultatet i landet. Jag vill se balanseringsakten som ett sätt att fånga upp att man inte får sådana här stora avvikelser och att sysselsättningsgraden, som visades här, är en fundamental faktor för att bära upp systemet. Vi tror att det som föreslås är rekommendabelt. Men man måste också tänka på överskottssituationen. Vi oroar oss för underskott. Men även då är det viktigt att slå fast – vilket jag förstår att propositionen gör – att överskottet fördelas till de försäkrade. Det har tidigare varit lite oklart om det på något

sätt skulle gå in i det allmänna. Det är viktigt för pensionärerna att också hålla koll på det.

Slutligen, fru ordförande, är det så att inget pensionssystem, hur stabilt det än är, kan trygga goda pensioner utan att man har en god underliggande ekonomisk utveckling. Det är ju så. Jag tycker att vi alla ska använda alla våra krafter när det här är gjort och fundera på hur vi skapar en god ekonomisk utveckling.

Ordföranden: Tack för det. Då går vi raskt vidare till Barbro Westerholm som är ordförande i SPF, en av pensionärsorganisationerna.

Barbro Westerholm: Fru ordförande! Övriga deltagare i den här utfrågningen! Jag kommer att ta upp den automatiska balanseringen, följsamhetsindexeringen, AP-fonderna och åtgärder för att förebygga en sänkning av de framtida pensionerna.

Observera att pensionärerna är ingen höginkomstgrupp. 25 % har mindre än 5 000 kr i månaden. Endast 9,5 % har mer än 15 000 kr, alla förvärvsinkomster medräknade.

Man skulle kunna tro att den automatiska balanseringen måste tas i bruk mycket snart eftersom det inte gick att vänta de två år det beräknas ta att räkna ut hur man också med automatik ska kunna höja pensionerna.

SPF säger nej till den automatiska balanseringen. Om avgifterna inte räcker till de utgående pensionerna ska de vid den tidpunkten politiskt ansvariga ta ställning till hur de ekonomiska bördorna ska fördelas mellan generationerna.

Vi tror inte att det är möjligt, vare sig för en borgerlig eller för en socialdemokratisk regering, att genomföra det här riksdagsbeslutet den dag då pengarna tryter. Erfarenheterna från 1990-talets sänkning av pensionerna med den eftersläpning som vi ser i dag har väckt en enorm vrede bland landets pensionärer. Man säger mycket tydligt: Sänk inte våra pensioner en gång till.

Följsamhetsindexeringen bör kompletteras med en frizon mellan 1,2 och 1,6. Inom denna ram bör pensionerna inte bli föremål för någon justering nedåt. När nu den automatiska balanseringen kommer med i bilden finns det en risk för en dubbel effekt som kommer att slå hårt mot pensionärerna. Vi får två olika system som var för sig medför en påtaglig risk för återkommande sänkningar av pensionerna.

Beträffande AP-fonderna sade SPF ja till den första överföringen av medel till statsbudgeten, eftersom staten tog över utgifter för sådant som AP-fonden tidigare betalade för. Men nu är det dags att hejda sig – AP-fonderna måste ha en sådan fondstyrka att pensionerna inte behöver sänkas under svackor i ekonomin.

Relationstalet mellan yrkesarbetande och pensionärer riskerar att bli för lågt för att klara bibehållen pensionsnivå. Vi lever allt längre men går tidigt i pension, i genomsnitt vid 60. Åtgärder behöver därför vidtas för att öka den yrkesarbetande generationen. Det handlar om en bra familjepolitik, en bra utbildningspolitik och en bra arbetsmiljöpolitik så att fler orkar, kan och vill arbeta högre upp i åldrarna. Det handlar också om en bättre integrationspolitik

så att våra invandrare slipper gå arbetslösa. Arbetskraftsinvandring kan bli aktuell. Arbetsgivarnas inställning till äldre arbetskraft måste förändras. Äldre som vill och kan arbeta får inte hindras att göra det.

Vi säger således nej till den automatiska balanseringen. Det är att peka ut pensionärerna som de som ensamma ska bära bördan av att vi har en ojämn åldersfördelning.

Lage Andréasson: Fru ordförande, utskottsledamöter och övriga! Låt mig först få säga några ord om PRO:s principiella inställning vad beträffar det nya pensionssystemet.

Från PRO:s sida är vi medvetna om att förändringar måste göras inom det nuvarande pensionssystemet på grund av den befolkningsutveckling som inletts och som kommer att fortgå långt in på 2000-talet och som innebär att vi får allt fler äldre och allt färre i förvärvsarbetande ålder.

PRO:s uppfattning var från början att dessa förändringar borde ha kunnat ske inom ATP-systemets ram utan införande av ett premiepensionssystem i det allmänna pensionssystemet. Det ansåg PRO vara fullt möjligt, och det framförde PRO i sitt remissvar.

1994, då fem partier i riksdagen med en överväldigande majoritet bakom sig kom fram till en kompromiss om ett nytt pensionssystem, insåg PRO att detta var en politisk realitet tillkommen i god demokratisk ordning. PRO valde då att med full kraft delta i det omfattande fortsatta utredningsarbetet, dels som remissorgan, dels med en företrädare i genomförandegruppen, Einar Edvardsson som sitter här, med syfte att värna pensionärernas intressen, inte minst de nuvarande pensionärernas. Avgörande för PRO var att även det nya pensionssystemet innebär en allmän lagfäst pension, vilket 1950-talets pensionsstrid gällde.

PRO:s agerande ledde bl.a. till att pensionerna från den 1 januari 1999 beräknas på ett fullt prisbasbelopp och inte på ett basbelopp reducerat med 2 %. PRO har även noga bevakat konstruktionen av den nya garantipensionen och konstruktionen av ett nytt bostadstillägg i anslutning till det nya systemet.

Ett syfte med det nya pensionssystemet är att det ska verka utan politiska ingrepp. Det är ett gott syfte, även om alla i denna sal vet att ingen regering och ingen riksdag kan stå passiv om ett system mot all förmodan skulle gå mot ett sammanbrott.

Det är i detta sammanhang som frågan om en automatisk balansering har aktualiserats. Från PRO:s sida har vi accepterat tanken på en automatisk balansering i särskilda situationer för att undvika politiska ingrepp i pensionssystemet. Men PRO har konsekvent hävdad, bl.a. i remissyttrandet 1999 angående regler och avsteg från inkomstindexering, att automatisk balansering inte ska införas innan man har utrett hur ett eventuellt uppkommande överskott ska fördelas till landets pensionärer. Denna uppfattning vidhåller PRO, och vi anser därför att ett beslut som enbart gäller negativ balansering inte ska fattas.

Eftersom det inte föreligger några som helst farhågor för någon finansiell instabilitet under de närmaste åren i ålderspensionssystemet så finns det tid för utredningsarbete om hur ett överskott ska komma pensionärerna till del.

Av intresse i detta sammanhang är även det faktum att riksdagen har fattat beslut om en kontrollstation år 2004 när det gäller AP-fondernas relation till statskassan och med anledning av statskassans nya åtaganden när det gäller pensioner. Denna kontrollstation menar vi kan inväntas innan beslut fattas om automatisk balansering.

PRO:s slutsats är sålunda att systemet med automatisk balansering kan införas när man har utrett hur eventuella överskott ska fördelas så att både den negativa och den positiva sidan av automatisk balansering kan införas vid samma tillfälle.

K.G. Scherman: Jag tackar för att ha blivit inbjuden hit för att utveckla min syn på den automatiska balanseringen. Jag tar min utgångspunkt i vad socialförsäkringsutskottet sade 1998, nämligen att det är viktigt att bromsen inte slår till för hårt och att frågan om AP-fonder och den automatiska balanseringen behandlas i ett sammanhang. Det uttalandet låg väl i linje med den proposition som regeringen då hade förelagt riksdagen.

Jag ska gå in på frågorna om sannolikheten för att den automatiska balanseringen träder i funktion, hur den verkar och på behovet av AP-fond. De slutsatser som jag kommer fram till är att det med dagens kunskap är stor risk för att balanseringen slår till och att den gör det snart, att effekterna är stora och i vissa avseenden mycket egendomliga, att man har tagit för mycket pengar från AP-fonderna och inte beaktat de utomordentligt stora tillkommande påfrestningar på pensionssystemet som utvecklingen efter 1994 har inneburit och att förslaget om automatisk balansering innebär en övertro på vad en generation politiker kan och bör besluta inför framtiden. Det återspeglar en misstro mot politiken som är ohållbar.

Jag tar först upp frågan om sannolikheten för att balanseringen träder i kraft. Riksförsäkringsverket har räknat på 72 alternativ. Det är viktigt att vara klar över att dessa alternativ inte är sannolikhetsbedömningar. Det har Riksförsäkringsverket uttryckligen sagt. Och regeringen anför i propositionen, vilket jag tror är mycket realistiskt, att det över huvud taget inte går att med någon säkerhet förutse vad som kommer att hända i framtiden och vilka politiska bedömningar som då kommer att göras. Men det är möjligt att diskutera vad som med dagens förutsättningar och dagens tro på utvecklingen blir effekterna. Någon sådan diskussion har inte redovisats.

(Bild 20) Låt mig nu mycket kortfattat gå igenom de alternativ som Riksförsäkringsverket har redovisat och diskutera vad som kan anses vara extremalternativ och vad som kan läggas till grund för en bedömning av vad som förefaller troligt. Jag börjar med relationen mellan tillväxt i genomsnittliga löner och avkastningen på AP-fonden, dvs. hur mycket mer man antar att avkastningen på kapital kan bli jämfört med tillväxten i löner. Jag har ett exempel här. För att belysa kraften i dessa antaganden visar den vilken avgift man skulle behöva om pensionssystemet vore ett rent premiepensionssystem vid olika antaganden om real avkastning. Exemplets reala avkastning på 2 %, 3,25 % och 5 % är de som Riksförsäkringsverket använder i sina alternativ vid 2 % tillväxt i de reala lönerna. Skulle man kunna få en avkastning på

kapital med 5 % så skulle man i ett premiepensionssystem inte behöva mer än hälften av den avgift som vårt nya pensionssystem är baserat på. Jag drar av detta slutsatsen att alternativet 5 % real avkastning på AP-fonderna inte är rimligt att lägga till grund för en allmän bedömning av om vilken utveckling som är trolig.

(Bild 21) Jag går vidare till arbetskraftsdeltagandet, som visas på nästa bild. Där kan vi se vilka sysselsättningsalternativ som Riksförsäkringsverket har räknat med. 1998 var det tal som Riksförsäkringsverket använde 73,7 %. I sina tre alternativ för arbetskraftsdeltagande räknar man med en ökning på 0,3, 3,8 och 7,3 procentenheter. Det är varken i underlaget, i propositionen eller någon annanstans utrett hur dessa tal står i förhållande till regeringens mål för utvecklingen av sysselsättningen. Jag kan bara konstatera att regeringens mål för sysselsättningen på 80 % innebär en ökning med 5,4 procentenheter jämfört med 1998. Det är ett mycket ambitiöst mål som regeringen har satt. Det är nog de flesta överens om. Riksförsäkringsverkets högsta alternativ ligger ännu högre. Det skulle innebära nästan 2 procentenheter högre ökning än vad som behövs för att uppnå det mål som regeringen har satt. Jag menar att i en bedömning av vad som är rimligt att anta kan man lägga undan det alternativet.

Slutligen har verket ett alternativ som är extremt ogynnsamt – befolkningsalternativ C – som leder till en minskning av den yrkesverksamma befolkningen över 50-årsperioden med 16 %. Jag lägger undan även det.

(Bild 22) Då kommer vi till en intressant bild som innehåller ett antal alternativ där jag alltså endast har tagit bort dem som på den grund jag just redovisade framstår som mindre troliga med dagens kunskap och dagens förutsättningar. Intrycket av resultatet blir nu ett helt annat. Överst har vi Riksförsäkringsverkets samtliga 72 alternativ. I den beräkningen blir det inget behov av en balansering i nästan hälften av fallen. När vi tar bort extremalternativen ser vi att det är i bara 8 % av fallen, två fall, som bromsen inte slår till i. Endast i undantagsfall slår bromsen inte till.

När man har insett att det är mycket troligt att bromsen slår till kommer frågan: Hur verkar den? Riksförsäkringsverket anger gränsen mellan "liten effekt" och "relativt stor effekt" som en sänkning av de genomsnittliga pensionerna med 5 %. Man kan ha fått intrycket att den här effekten ligger långt i framtiden, och att den dessutom inte är så sannolik. Sedan jag har visat att sannolikheten är stor att dessa 5 % börjar krypa lite närmare. Och jag kan bara konstatera att med dagens förutsättningar och med dagens värderingar så är en sänkning av pensionerna med 5 % ganska mycket. Det finns inte anledning att tro att situationen blir annorlunda om 10, 15 eller 20 år, speciellt som grundsystemet ju innebär att man ändå har höjt pensionsåldern kraftigt redan på grund av ökningen av medellivslängden.

(Bild 23) Det är angeläget att observera att den finansiella obalansen tas helt ut på pensionerna. De yrkesverksamma bidrar inte under den tid som de är yrkesverksamma. Det är angeläget att observera att vad som händer när man räknar ned pensionsrättigheterna är att man gör en förberedelse för sänk-

ningen av pensionerna. Obalansen, den finansiella likviditetsmässiga obalansen, tas helt ut genom sänkning av pensionerna. Det visas på bilden, och i den promemoria som jag har överlämnat går jag igenom detta mer i detalj.

En väsentlig observation som även Anna Hedborg var inne på, är att sannolikheten för att bromsen slår till är långt större än vad de redovisade alternativen visar. Det alternativen tar inte hänsyn till konjunkturförloppen. Det finns anledning att räkna med att den automatiska balanseringen träder i funktion och att sänkningar av pensionerna kommer att ske till följd av konjunktursvängningarna. De sänkningarna är mycket små och återställs snart. Men tänk efter vilken reaktionen blir när det 2006 eller 2008 blir så att pensionerna sänks för att om några år gå upp igen. Den effekten kommer att bli helt oförklarlig för pensionärerna.

Jag ska också säga något om det extremt ogynnsamma befolkningsalternativet som jag tog bort vid genomgången i början. Där handlar det om stora sänkningar av pensionerna – i de allra sämsta fallen med 30 %. Men jag tror inte att det är det främsta bekymret i det fallet. Där kommer nämligen garantipensionen att träda in och ta hand om behovet av pension, dvs. statsbudgeten får finansiera. Var finns de pengarna? Jag är mycket förvånad över att regeringen, som säger: ”Enligt regeringens uppfattning är det dock en stor styrka för pensionssystemet och för samhället i stort att systemets finansiella stabilitet även i mycket negativa utvecklingsförlopp är garanterad.”

(Bild 24) Nej, finanserna är inte garanterade. Får vi en utveckling enligt befolkningsalternativ C har framtidens politiker anledning att grundligt studera vilket pensionssystem som vi ska ha. Det är inte troligt att man då kommer att fortsätta på den här vägen. Och det är inte rimligt att dagens politiker nu fattar beslut som om man kunde bedöma de avvägningar i framtiden som behöver göras i det fallet.

Med detta, fru ordförande, har jag uttömt den tid som jag har blivit tilldelad. Låt mig avsluta med att konstatera att en väsentlig orsak till att situationen är såsom jag har beskrivit är att man har tagit så mycket pengar från AP-fonderna och därvid inte beaktat de mycket stora tillkommande påfrestningar på pensionssystemet som har inträffat efter 1994.

Agneta Kruse: Tack för inbjudan. Behovet av en automatisk balansering beror på två saker. Den första är att pensionssystemet i huvudsak är ett fördelningsystem med en tillväxtindexering. Och enligt ekonomisk teori är det en mycket god sak. Det är mycket bra att vi har gått över till ett sådant system. Den andra är att man också har uttalat en mycket stark ambition att man inte ska skjuta över betalning till kommande generationer, utan de förmåner man beviljar ska också betalas av dem som beviljas dessa förmåner. Man ska alltså inte skjuta över en skuld till kommande generationer.

Dessa två saker tillsammans är det som gör att vi också behöver en automatisk balansering av systemet. Och detta är alltså så långt gott och väl.

(Bild 25) Till detta kommer att det finns två mål i det nya pensionssystemet, och två mål kräver två medel till sitt förfogande. Det första målet är att vi ska ha en följsamhet mellan yrkesverksamma och pensionärer, att man ska

dela på det konsumtionsutrymme som finns. Den uppskrivning som finns den delar man mellan yrkesverksamma och pensionärer. Det andra är den finansiella stabiliteten, att oavsett ekonomisk och demografisk utveckling så ska intäkter täcka utgifter. Det är en gammal nationalekonomisk regel att om man har två mål så behöver man också två medel till sitt förfogande. Och de två medel som man har valt är att man har en tillväxtindexering och att man till den kopplar en automatisk balansering. Man har en buffertfond och en automatisk balansering. Den tillväxtindexering som man har valt är ett snittindex. Man kunde möjligen ha valt ett summaindex, men då hade man drabbats av att man säkert ville ha en automatisk balansering på något annat sätt. Då hade man behövt balansera utvecklingen av pensionerna på ett annat sätt. Så man kommer inte runt detta att inget index är fullkomligt, utan man behöver komplettera det hela.

Ole Settergren sade att det säkert är ett krångligt system. Och det är viktigt att pensionssystem är enkla. De ska kunna vara genomskinliga så att vi kan planera efter dem, att vi kan se vad som kommer framöver. Vem som helst som sätter sig och tittar på formlerna förstår att de flesta av oss ger upp ganska snabbt och tycker att det inte verkar så roligt att sitta och försöka klura ut vad som blir följderna av det. Man kan alltså säga att det på detta plan inte är genomskinligt. Men intuitivt är det inte speciellt besvärligt. Vad det handlar om är att det finns ett index plus en balansering som tillsammans beskriver utvecklingen av konsumtionsutrymmet, och det är det som vi kan dela på. Svårare än så är det inte.

(Bild 26) Det finns alltså två alternativ här. Man kan välja att ha index och en automatisk balansering. Då har man lagt fast en fördelningsnyckel. Det är en fördelningsnyckel som är baserad på tillgängligt produktionsutrymme, och det håller i vått och torrt i den bemärkelsen att alla följer samma utveckling inom det tillgängliga utrymmet. Man kunde ha valt att göra på ett annat sätt. Man kunde ha valt att inte ha en automatisk balansering utan i stället ha diskreta politiska beslut eller ad hoc-beslut varje gång man ser att det blir en obalans. Det är ett alternativ.

Jag roade mig med att räkna igenom hur förändringarna har sett ut under de senaste åren. Jag räknade från sent 60-tal och fram till i dag, då vi inte hade en automatisk balansering i pensionssystemet. Jag räknade lite slarvigt, ska jag säga. Jag hoppade säkert över några reformer, men jag fick ihop 52 under drygt 30 år. Om vi då säger att det är svårt att planera med den automatiska balanseringen, hur tänker ni då när det gäller att det är svårt att planera? Om vi inte hade den, då skulle vi som individer sitta och tänka efter: När tror jag att politikerna slår till och ändrar? När händer detta? Hur ska jag planera? Hur ska jag gardera mig för det?

Jag tror att det är ännu svårare än att man år för år ser en balansräkning för systemet och kan klura ut att om det ser ut att gå under 1 så är det en risk, och då får jag vidta åtgärder. Det är min syn på detta.

Min bedömning är att balanseringen, index och automatisk balansering väl speglar det tillgängliga utrymmet, och man uppnår målet genom att använda

detta. Man får en bestämd fördelning mellan yrkesverksamma och pensionärer utan att skjuta över en skuld till framtiden.

Jag vill framföra en liten varning. Det handlar om hur mycket man väljer att föra över från AP-fonderna. Jag vet naturligtvis att de ska finansiera åtgärderna som vi också har. Jag tror att det blir tydligare om man inte väljer att finansiera detta genom överföring från AP-fonderna till statsbudgeten utan att man i stället klarar den finansieringen genom en tydlig diskussion om vilka skatthöjningar eller utgiftssänkningar som man ska genomföra, i stället för att dölja det lite genom att föra över pengar som sedan slår igenom i den automatiska balanseringen.

Ordföranden: Det blir nu utrymme för utskottets ledamöter att ställa frågor eller komma med synpunkter till dem som nu har haft ordet.

Bo Könberg (fp): Jag har tre frågor. Den första gäller det som händer på arbetsmarknaden i framtiden. Flera av dem som har yttrat sig har ju pekat på oron som finns för att det blir ett mindre antal yrkesverksamma per pensionär i framtiden. Jag uppfattar att den som talar mest om det på ett tydligt sätt är Mats Morin från LO. Men det fick mig att fundera på en sak. Om man från LO:s sidan är oroad över att det kommer att vara för få sysselsatta i förhållande till pensionärer i framtiden så borde man väl vara anhängare av att ta bort den nuvarande regeln på arbetsmarknaden om att man måste sluta arbeta när man fyller 65 år.

Mats Morin: Det är inte regeln om att man ska arbeta fram till 65 års ålder som är hindret, utan för LO:s medlemmar handlar det om att de flesta inte orkar arbeta fram till 65 års ålder. Att jag tycker att detta är viktigt är att det är ett sätt att lösa denna problematik, att se till att den effektiva pensionsåldern ökar.

Bo Könberg (fp): Jag skulle då vilja gå vidare och ställa en fråga till Barbro Westerholm. Om jag förstod hennes inlägg rätt så handlade det om att hon och den organisation som hon företräder var motståndare till den automatiska balanseringen. Vi har tidigare i dag fått höra att ett alternativ till den skulle vara att man sannolikt hade en sämre indexuppräkningsmetod, att man skulle gå på lönesumman i stället för att gå på snittlönen. Ännu sämre vore det säkert om man skulle gå på ren prisuppräkningsmetod och också att räkna ut pensionen även efter pensionsdagen så att man tog hänsyn till att livslängden steg, dvs. sänkte de årliga pensionerna och att man till sist infasade, eller snarare utfasade, ATP snabbare.

Min fråga till Barbro Westerholm är: Om det är detta alternativ som ni förespråkar i stället för den automatiska balanseringen så är det ju bra om det klarläggs här.

Barbro Westerholm: Det som vi säger är att man inte ska sänka pensionerna en gång till, därför att de allra flesta pensionärerna har som jag sade i inledningen väldigt låga inkomster. De har inga marginaler för att tackla avgiftshöjningar, maxtaxor, ökade läkemedelskostnader, etc., och de har inte möjligheter att öka sina inkomster.

När man går i pension ska man alltså kunna förutse vilka inkomster man har. Om det då är en obalans mellan generationerna, som vi ser att det kan bli, så menar vi att det är upp till då ansvariga politiker att ta ställning till hur man ska lösa situationen då, inte att den dagens politiker ska kunna krypa bakom beslut som är fattade i en annan tid med andra referensramar och andra möjligheter, osv. Det är det som vi säger. Vi har inte snirklat in oss i dessa andra alternativ.

Och den automatiska balanseringen ser vi som ett hot tillsammans med den här följsamhetsindexeringen, om vi inte får en frizon, eftersom det då kan bli en dubbel effekt.

Bo Könberg (fp): Med all respekt så var det inte svar på min fråga. Min fråga var: Skulle det vara bättre om politikerna valde dessa tre sämre alternativ inom systemet i stället för den automatiska balanseringen? Det går väl kanske att svara ja eller nej på det?

Barbro Westerholm: Jag tycker att du ställer saker och ting mot varandra på ett sätt som jag inte är beredd att gå in på här.

Bo Könberg (fp): Jag tror att det är en inte alldeles oviktig fråga. Den gäller nämligen det som kom fram i K G Schermans inlägg där han talade om framtiden på ett mycket tydligare sätt än vi andra. Han talade om hur saker och ting med stor sannolikhet skulle bli som vi andra inte är lika säkra på när det gäller hur framtiden kommer att se ut. Det förbryllar speciellt mig och oss andra som har haft möjlighet att läsa hans papper som delades ut. Det tycks ju vara på det sättet att hans huvudantagande för framtiden är att lönerna och kapitalavkastningen ska vara desamma, enkelt uttryckt. Och om lönerna ökar med 2 % så är hans kalkyler att kapitalavkastningen är 2 %.

Om det de senaste 70–80 åren har varit så att avkastningen har varit 7 %, vad baserar K.G. Scherman sin framtidsanalys på när han säger att huvudalternativet ska vara att 2 % på löner på något vis ger 2 % avkastning?

K.G. Scherman: Nej, Bo Könberg, den som har framfört åsikten att man skulle räkna med att utveckling av lön och avkastningen på AP-fonden är statsrådet Bo Könberg, ansvarig för princippropositionen 1994. Det jag gjorde i mina alternativ var att ta bort extremen, att man skulle gå ända upp till 5 %. Jag hade bland de alternativ jag redovisade med att man skulle ha en avkastning på kapital på 3,25 % vid en tillväxt en större öppenhet på 2 %, dvs. för en stor kapitalavkastning än den som princippropositionen visade.

Bo Könberg (fp): Vi ska kanske inte fördjupa oss alltför mycket i det förflutna, men det är alldeles korrekt att vi i princippropositionen förde fram det allra lägsta tänkbara när vi presenterade reformen för svenska folket. Så var det.

Det vi nu diskuterar är sannolikheten för olika alternativ. När man har tittat närmare på 72 olika scenarier har det visat sig att om avkastningen beräknas bli 4,7 %, långt under vad den har varit historiskt, inträffar inte balanseringen i något alternativ. Då är frågan till K G Scherman: Hur kan du tala om motsatsen som en stor sannolikhet?

K.G. Scherman: Jag visade i mitt exempel att vid en avkastning på 5 % skulle man kunna klara hela pensionssystemet med en hälften så stor avgift som den man nu tar ut. Jag menar att den beräkningen är en illustration av vad de här avkastningsantagandena faktiskt innebär. Jag och väldigt många andra är övertygade om att vi inte kommer att få se den utvecklingen.

Det finns också de, och jag tillhör dem, som inte tycker att en sådan utveckling vore önskvärd. Det är inte så att historien har ändrat sig så oerhört sedan 1994, utan de siffror du hänvisar till, de historiska hundraårssiffrorna, fanns i allt väsentligt redan då. Eller är det möjligtvis så att du har blivit fångad av den bubbla på aktiemarknaderna som vi har kunnat se under sex år och som nu lyckligtvis är på väg att brista.

Statsrådet Ingela Thalén: Fru ordförande! Jag måste få säga en sak med anledning av att man använder uttrycket ”sänk inte våra pensioner en gång till”. Jag vill påminna socialförsäkringsutskottet om att under 90-talet kämpade alla de politiska partierna, oavsett vem det var som började eller slutade, och hela svenska folket med ett budgetunderskott på 260 miljarder kronor. Detta är utgångspunkten till de politiska insatser som olika partier har tagit ansvar för under 90-talet.

Det pensionssystem vi nu talar om syftar till att bidra till att sådana situationer inte uppkommer. Man kan inte säga att balanseringen i något rimligt scenario sänker pensionen. Däremot kanske ökningen av pensionen inte blir lika stor som i de bästa fallen av balanseringen, när de ger överskott.

Ronny Olander (s): Fru ordförande! Många av de här frågeställningarna är naturligtvis baserade inte bara på automatisk balansering utan de flyter samman med det reformerade pensionssystemet. Mina två frågor riktar jag till arbetsmarknadens parter, som var och en och gemensamt har ett stort ansvar för de anställdas löner och de anställningsvillkor som sedan ligger till grund för pensionsdelen.

Mats Morin, LO, tar upp demografin, alltså ålderssammansättningen av befolkningen i Sverige. Glädjande nog är det, som nämndes här, en av de viktiga frågor som man tagit upp på toppmötet i Stockholm, så vi är inte ensamma om den här problematiken. Men hur har man resonerat från LO:s sida vad gäller kvinnornas situation? Jag tänker på deltidsarbete och på den stora sjukskrivning som förekommer i offentlig och privat sektor. Hur ser funderingarna ut i förhållande till det ämne som vi diskuterar i dag?

Till Svenska arbetsgivareföreningens Jan Herin vill jag säga att jag var på ett möte härförleden som handlade om just arbetsmiljöfrågor, det stora sjukskrivningstalet och den utveckling som vi har i Sverige. En av deltagarna sade, kanske som en lustifikation, men jag vet inte ens om det är det, att Karl XII vid slaget vid Poltava – 1709 var det nog – skickade hem en depesch med en ordonnans till Sverige och sade ungefär så här: Skicka flera raske män! De andra håller på att taga slut.

Det vill jag koppla till det resonemang man för om pensionerna totalt sett och om den kommande pensionen: Vad händer egentligen när man inte kan vara arbetsför till 65-årsdagen? Vad händer egentligen när invandrare inte

integreras och har möjlighet att komma in på arbetsmarknaden, som vi alla så gärna önskar? Vad händer egentligen i sjukskrivningen? Och vad händer när det gäller kvinnornas löner och arbetstider, så att de kan leva på dem och så att de ger ett underlag till en kommande pension?

Min fråga till Svenska arbetsgivareföreningen är: Känner inte ni att människors trygghet i arbetslivet också är en av de viktiga frågor man bör ta upp ännu starkare än vad som görs? På något vis känner jag själv att det glöms bort i dagens debatt.

Jan Herin: Fru ordförande! Det är relevanta frågor som tas upp. Vi är ju medvetna om den demografiska utveckling vi står inför. Som nämndes har även andra länder det problemet.

Den försörjningsbörda som kommer att uppstå kan man förstå när man tittar närmare på relationerna mellan aktiva och inaktiva. Det är tre vägar som man kan gå för att förbättra detta. Det är först, som togs upp här, att höja den effektiva pensionsåldern och få fler att vara kvar i arbetslivet. Det andra är att öka nettoinvandringen av arbetskraft. Och det tredje är att höja födelsetalen.

Ska man sikta på detta är det klart att väldigt många medel måste användas. Frågan riktades ju till arbetsgivarna, och det är klart att vi vill ha pensionssystem som gör det lönsamt för arbetstagarna att vara kvar i arbetslivet. Man kan väl säga att det finns bidrag i det nya pensionsförslaget som gör att det lönar sig att vara kvar. Men det måste också vara lockande eller, om jag får använda det ordet, lönsamt för arbetsgivarna att ha kvar personal i arbetslivet.

Vi måste förbättra oss när det gäller livslångt lärande och se till att arbetsmiljön är sådan att man kan vara kvar längre i arbetslivet. Det kommer att bli nödvändigt framöver. Men det kan också vara så att man kan uppmuntra arbetsgivare genom att se över de avgifter de har för äldre arbetskraft. Man kanske kan omfördela på något sätt för att stimulera till ett längre arbetskraftsdeltagande.

Vi är väl medvetna om de här frågorna, och alla måste bidra från olika håll. Det gäller skatter, bidrag, arbetsmiljö, m.m.

Mats Morin: Grunden för det här pensionssystemet är ju att så många som möjligt arbetar. Det gäller framför allt kvinnorna, särskilt om de jobbar deltid och dessutom är sjuka. Det är viktigt att lösa de problemen, både för de enskilda kvinnorna och för samhället i stort. Framför allt måste man ge så många som möjligt möjlighet att arbeta fram till pensionsåldern. Det är det som är det stora problemet, tror jag.

Margit Gennser (m): Följsamhetsindexet introducerades av Riksförsäkringsverket redan på K.G. Schermans generaldirektörstid. Jag har för mig att normen låg på 2 % eller 2,5 % i de förslagen. Man hade då aldrig funderat över om man skulle använda ett snitt- eller summaindex. Det problemet hade man inte upptäckt. Nu står vi inför balanseringen och det faktum att vi valde snittindex för att göra systemet så socialt anpassat som möjligt. Men vi gjorde vissa fel. Vi tog inte hänsyn till att det under extrema omständigheter blev för dyrt.

Då måste jag fråga K.G. Scherman: Hade det varit bättre om vi hade valt summaindex? Vi var tvungna att välja mellan summa- och snittindex och vi var tvungna att göra det även i andra situationer, t.o.m. om vi hade haft ett förmånsbaserat system.

Jag skulle vilja fråga en sak till. Det gäller delningstalet, som också kommer in här. Vi valde ett fast delningstal, fastän det är för snällt. Skulle vi ha valt ett rörligt delningstal för att slippa balanseringen?

En tredje fråga. Den handlar om vårt beslut att skilja förtidspensioneringen från ålderspensioneringen, så att vi så att säga hade två system. Det var nämligen så att förtidspensioneringen hade fått en alltmer ökad del av utgifterna. Den låg mellan 20 % och 25 % av pensionsutbetalningarna. Skulle vi ha låtit bli det? Skulle vi i stället ha låtit politikerna hantera detta mycket mer ostrukturerade system? Hur skulle då politikerna kunna hantera det? De hade kunnat hantera det genom att höja skatterna och de hade kunnat hantera det genom att ändra reglerna, i klartext genom att sänka pensionerna för vissa grupper som råkade ut för att få pension just när det var dåliga tider. Jag bara frågar: Vilka val skulle vi ha gjort?

K.G. Scherman: Problemet är att man låste vissa utgångspunkter innan man visste vad resultatet skulle bli. Problemen är att man har bestämt sig för att avgiften ska vara fast och att det inte finns någon möjlighet att korrigera den i något läge och att man har beslutat hur mycket man ska ta från AP-fonderna, som riksdagen 1998 sade att man måste bedöma tillsammans med bromsen. Nu sitter vi här och diskuterar effekterna, när allting annat är beslutat. Då kommer frågorna. Vad skulle vi göra inom den här ramen? När det faktiska problemet är att man skulle ha bedömt helheten innan man låste delarna. Man skulle i det sammanhanget ha tagit med det faktum att pensionssystemet enligt dagens prognoser utsätts för väsentligt högre påfrestningar än man trodde 1994. Det blir svaret på frågan.

Riksförsäkringsverket hade i sitt förslag 1991 fortfarande utgångspunkten att det handlade om en avvägning mellan pensionernas höjd och de avgifter som man tar ut. Vi hade inte gått över till detta med avgiftsdefiniering. Vi hade inte gått över till livsinkomstprincipen. Rätt eller fel, bra eller dåligt, det förslaget hade kvar grundidén att det handlar om att göra en avvägning mellan de sociala intressena för pensionens höjd och de finansiella intressena för att avgifterna inte blir för höga.

Nu har man låst vissa utgångspunkter och till det jag redan sagt vill jag lägga: Det mest felaktiga av allt är att man tänker sig att man i dag år 2001 i Sveriges riksdag, ska fatta beslut som innebär att man har låst upp pensionssystemet för dem som sitter i den här eller motsvarande sal år 2030. Här har sagts i dag att det är en fördel att man ordnar ett pensionssystem så att det skyddas mot politikernas ingripande. Det finns inget pensionssystem i världen som håller utan ansvarsfulla politiker som gör de ingrepp som behövs när förutsättningarna förändras.

Claes Stockhaus (v): Det jag vill fråga om gäller både Barbro Westerholm, Sveriges Pensionärsförbund, och LO, men kanske mer LO i form av det re-

missvar som lämnades på balanseringspromemorian. Det handlar i alla fall om det som Barbro Westerholm och SPF sade. Jag läser innantill i pressmeddelandet: "Om avgifterna inte räcker till de utgående pensionerna så skall de vid den tidpunkten politiskt ansvariga ta ställning till hur de ekonomiska bördorna skall fördelas mellan generationerna."

Då är frågan: Skulle det kunna innebära tillfälligt höjda avgifter? Kan det innebära att man överför pengar från statskassan till pensionssystemet? Vad skulle det kunna innebära? Någon tanke finns väl ändå om åt vilket håll det skulle kunna bära.

Vad gäller LO läser jag också innantill, men från remissvaret och kort sammanfattat: Särskilda regler för hantering av ett underskott ska inte bestämmas i förväg, säger LO i remissvaret. Man säger vidare: Om en sådan extremt ogynnsam situation skulle uppkomma som skulle aktivera balanseringen måste politikerna i det läget ta sitt ansvar och agera relevant. Man säger vidare: LO anser att det är viktigare att formulera regler som med automatik bromsar indexeringen av intjänade pensionsrättigheter. Men skulle just den delen, "ta sitt ansvar och agera relevant", också kunna innebära tillfälligt höjda egenavgifter, pengar från statskassan till pensionssystemet eller vad skulle det kunna innebära?

Barbro Westerholm: Fru ordförande! Det är klart att det kan handla om höjda avgifter eller skattepåslag. Förhoppningsvis har AP-fonden tillräckligt med pengar så att man inte behöver ta till detta. Men det jag är ute efter är att de politiker som har makten då, borgerliga, socialdemokratiska, koalition eller vad det än är, får ta ställning till hur bördorna ska fördelas mellan generationerna. Det vi vet är ju att pensionärerna också i framtiden kommer att ha inga eller små marginaler som gör att de kan klara förändringar till det sämre när det gäller inkomsterna.

Jag tycker precis som K G Scherman att det känns helt fel att sitta här och fatta ett beslut som ska tillämpas om kanske 15 år, när situationen för olika generationer har förändrats dramatiskt. Jag tror alltså inte att det kommer att gå heller, därför att opinionen från de äldre i samhället kommer att bli så väldigt stark att man inte klarar att genomföra ett så gammalt riksdagsbeslut.

Jag skulle bara vilja göra ett tillägg om möjligheterna att arbeta. Det finns undersökningar som visar att ungefär 30 % av dem som går i pension vid 65 år helst skulle vilja fortsätta att arbeta i någon form, men att de hindras på grund av arbetsgivares attityder, regelverk och sådant. Jag ser till min glädje att socialutskottet för en grupp tänker lyfta av det här taket, nämligen för läkarna. Man borde göra det för långt fler.

Mats Morin: Jag tycker att det är viktigt att återigen trycka på det jag sade i mitt anförande. Stabila regler är det viktiga i pensionssystemet. Det gäller att skapa trovärdighet för att de också kan förbli stabila. Det är först då man, som jag tror, får söka på mer vettiga områden för att hitta lösningar. Det handlar, som jag har nämnt tidigare, om att man exempelvis ska förbättra arbetsmiljön. Det är en oerhört viktig åtgärd för att höja den effektiva pensionsåldern, för att ge alla möjlighet att arbeta fram till lagstadgad pensionsålder.

Det handlar om att rent allmänt se till att så många som vill kommer ut på arbetsmarknaden, att sysselsättningsgraden ökar. I ett längre perspektiv handlar det förstås om att föra en politik som ser till att vi så att säga reproducerar oss själva, att barnafödandet ökar. Det handlar också om invandringspolitik. Vi ska kunna ta emot folk utifrån som kan jobba här. Det är också ett sätt att komplettera en politik för att öka barnafödandet.

I en del tidigare inlägg har buffertfonden förts fram som något som löser alla problem. Bo Könberg var inne på det och K G Scherman ifrågasatte det. Jag tycker att det är en farlig inställning att lita på en buffertfond i ett fördelningssystem. I fördelningssystemet är det den arbetande befolkningen som är tryggheten. Buffertfonden tycker jag att man ska behandla, som också namnet säger, som en buffert för likviditetsstörningar. Även när vi vet att det kommer en stor puckel av 40-talister ut i pensionärskollektivet är det viktigt att den här fonden fyller sin uppgift. Men man ska inte lita på någon extremt hög real avkastning. Då tror jag inte att politikerna tar sitt ansvar. Det gäller att se att grunden är just den demografiska utvecklingen.

Rose-Marie Frebran (kd): Fru ordförande! Jag har en fråga till Barbro Westerholm. Har regeringen gjort fel när man har redovisat remissvaret från SPF i propositionen? Det sägs där ingenting om att det är politikerna i framtiden som bör fatta besluten. Det sägs däremot när det gäller LO. Det står att fördelen med en automatisk balansering är att man inte blir beroende av politiska beslut och att nackdelen är att man kan urholka pensionernas realvärde.

Med tanke på vad som har hänt, inte minst under 90-talet, och mot bakgrund av alla de beslut som Agneta Kruse nämnde har fattats ad hoc under många år undrar jag varför SPF förordar ett sådant system och vad det är som gör att det framstår som så bra jämfört med ett autonomt system.

Barbro Westerholm satt ju med i pensionsarbetsgruppen och är en av arkitekterna bakom det reformerade pensionssystemet. En viktig del var från början att det systemet skulle vara autonomt. Då undrar jag vad det är som har hänt som har gjort att Barbro Westerholm helt har ändrat uppfattning i den frågan.

Jag skulle också vilja ställa en fråga till K.G. Scherman. Du säger att vi genom våra beslut i dag låser upp dem som kommer att vara våra efterträdare i det här huset 2030. Min fråga till dig är: Vilka beslut är det omöjligt för politikerna 2030 att fatta på grund av de beslut som vi fattar i dag?

Barbro Westerholm: Först och främst står Sveriges Pensionärsförbund bakom att vi byter pensionssystem. Det gamla pensionssystemet var kollapsfärdigt. På den punkten är vi helt överens.

Vårt remissvar gällde den första utredningen. Det har runnit en hel del vatten under broarna sedan dess. Framför allt är det min egen erfarenhet, från att sitta i det här huset och vrida och vända på propositionerna till att komma ut i landet och möta inte alla 213 000 medlemmarna men väldigt många. Jag har fått en betydligt klarare bild av under vilka ekonomiska omständigheter äldre lever, vad det betyder om pensionsutvecklingen inte följer med den ekonomiska utvecklingen i andra grupper. Det var då som jag för drygt ett år sedan

började kritiskt granska konsekvenserna av den automatiska balanseringen, av att man tömde AP-fonderna så att de fick för låg fondstyrka och om den yrkesarbetande befolkningen blev för liten för att med sina avgifter klara systemet. Det är de här erfarenheterna som ligger till grund för mitt och mitt pensionärsförbunds ställningstagande här i dag.

K.G. Scherman: Rose-Marie Frebrans fråga är välkommen, den ger mig tillfälle att klargöra att jag inte påstår att de här besluten i formell mening skulle låsa riksdagen 2030. Nej, men man ställer nu i utsikt att man har skapat ett system som under alla förhållanden är finansiellt stabilt. Det innebär att det för framtidens politiker blir ännu svårare att på ett förutsättningslöst sätt pröva även mycket besvärliga situationer. Jag menar att problemet med ATP-systemet och orsaken till att det havererade inte var att det var något fel på systemet. Problemet var att man av politiska skäl inte förmådde att fatta de beslut som det systemet hade förutsatt, nämligen i första hand en höjd pensionsålder, en utökning av intjänandetid och kvalifikationsstid samt en anknytning till ekonomin. En sådan politik gick det inte att föra på 70- och 80-talet och därför havererade systemet.

Vad man nu gör är att man utöver den politiska press som alltid kommer att finnas när det gäller att vidta åtgärder i *besvärliga lägen* även formellt har utfäst att vi nu har ordnat ett system som håller för alltid. Då säger jag: Detta kommer att göra det ännu svårare för framtidens politiker att agera på det sätt som framtida besvärliga lägen kan komma att motivera.

Birgitta Carlsson (c): Jag ville egentligen ställa mina frågor till Anna Hedborg. Flera personer har hört av sig till mig och varit bedrövade över att de får så kraftigt sänkta pensioner. De har inte pension ännu, men har sett beräkningarna på dem. Det har varit kvinnor som är födda på 40-talet och som har jobbat deltid. Nu när det blir så stora förändringar innebär det att de förlorar ibland mer än 1 500 kr i månaden på sänkta pensioner. Vilka grupper är det som drabbas hårdast i det nya systemet? Det måste man ju också ha sett efter. Jag vet att de inte får pension ännu, men man måste ändå, precis som man gör andra bedömningar, kunna göra bedömningar även när det gäller detta.

Gifta pensionärer får i dag sämre pension än de som enbart är sammanboende. Hur kommer det att se ut med det nya pensionssystemet? Kommer de orättvisorna fortfarande att finnas kvar?

Anna Hedborg: Det är klart att det finns skillnader i utfall mellan det gamla och det nya pensionssystemet. I det nya får man en spegling rakt upp och ned av vad man har varit med och betalat in under sitt liv. Man kan säga att det var några grupper som lite mer systematiskt vann på det gamla sättet att räkna. Man tror gärna att det i väldigt hög grad var kvinnor, därför att många arbetade deltid och man tror kanske att de 15 bästa åren får ett mycket starkt genomslag för just de grupperna. När man tittar närmare på statistiken och beräkningarna visar det sig att i genomsnitt är inte kvinnorna de stora förlorarna. Den mest gynnade gruppen i det gamla systemet var i stället de som hade en stark karriäreffekt under livet, alltså de som har 15 bästa år som är få i relation till den egna genomsnittliga livsinkomsten. De som gör karriär är

oftare män än kvinnor. I genomsnittet mellan män och kvinnor är det inte kvinnor som förlorar mest.

Sedan finns det naturligtvis grupper av kvinnor som i sitt liv har ett sådant mönster att de fick ett väldigt starkt utbyte av det gamla sättet att räkna, nämligen de som faktiskt hade många år med låg inkomst och ett fåtal år med höga inkomster. I grupper av kvinnor kan man säga att det mest var akademikerkvinnor från 30-talet och början av 40-talet som tillhörde den gruppen. Jag ska inte säga att det inte finns grupper som kan räkna ut att de på grund av det nya pensionssystemet får 1 000 kr mindre än om det gamla systemet hade funnits kvar. Det kan säkert finnas sådana individer. Men man ska ändå komma ihåg att de som snart går i pension har sina största delar av pensionen från det gamla systemet.

Jag tror att det till följd av att vi nu talar om framtida pensioner på ett mycket tydligare sätt, både när det gäller det gamla och det nya pensionssystemet, har flutit upp till ytan ganska mycket besvikelse allmänt sett över effekterna av ett arbetsliv som inte har innehållit tillräckligt mycket arbete för att ge tillräckligt bra pension.

Och, som sagt, de som har visat allra mest bekymmer inför framtiden under den period när vi har mätt hur människor reagerar på pensioner är faktiskt de äldre kvinnor som får sin mesta pension från det gamla pensionssystemet. Det handlar alltså mera om att det nu blir tydligt att deras livsmönster inte heller i det gamla systemet har gett några särskilt höga pensioner.

Kerstin-Maria Stalin (mp): Jag har väntat i en och en halv timme på att få ställa den här frågan, som har med solidariteten att göra, alltså att dela på bördorna. K.G. Scherman säger att bromsen verkar bara på pensionerna. Vilka ska då betala notan? Jag förstår inte hur man kan säga att alla delar på bördan när den automatiska balanseringen slår till, och jag skulle för allas skull vilja ha det lite mer utvecklat, gärna från både Anna Hedborg och K.G. Scherman.

Ole Settergren: Balanseringen fungerar så att om det uppstår ett förmögenhetsunderskott i systemet om 100 kr, kommer det att fördelas på hela pensionsskulden. Pensionsskulden utgörs till ungefär en tredjedel av pensions-skuld som avser pensioner som håller på att utbetalas, alltså pensionärens pensionsskuld. Ungefär två tredjedelar avser pensionsskulden för förvärvsaktiva. Ett förmögenhetsunderskott om 100 kr kommer att fördelas med ungefär 33 kr på pensionärer och 67 kr på dem som är förvärvsaktiva.

Pensionssystemet kan vidare naturligtvis bara hämta hem pengar under utbetalningsskedet, men detta skede avser årskullar som hela tiden omsätts. De som är förvärvsaktiva kommer med tiden att bli pensionärer, och då kommer det här att minska indexeringen, om den fortfarande ligger kvar. Det kommer att påverka deras pensioner procentuellt sett lika mycket som för dem som var pensionerade när det här inträffade.

K.G. Scherman: Som alla hör säger Ole Settergren och jag exakt samma sak, nämligen att verkliga pengar för att klara obalanserna enbart tas fram genom sänkning av pensionerna. Det är viktigt att vara klar över att jag med detta

konstaterande inte avser att måla upp en bild av att just dagens pensionärer som skulle drabbas av problem under det att dagens yrkesverksamma hålls skadeslösa.

Nej, också dagens yrkesverksamma blir pensionärer, alla är beroende av vilken mekanism som installeras för att komma till rätta med en finansiell obalans. Det är riktigt, som Ole säger, att om bromsen ligger i när den yrkesverksamma övergår till att vara pensionär, då kommer också hans eller hennes pension att drabbas. Men det är bara om bromsen ligger i när jag eller mitt barn eller mitt barnbarn blir pensionär som man betalar någonting. De mycket omtalade neddragningarna av pensionsrättigheterna är alltså förberedelser för att man i Riksförsäkringsverkets datorer ska ha den riktiga utgångspunkten för att räkna ut hur mycket man ska ta från pensionerna.

När denna broms träder i funktion kommer verkligheten fram, och då kommer man att säga: "Nej, men oj då, här tar vi pengar av pensionärerna och bara från dem!". Alla kommer att se att just då kostar det inte den som fortfarande är yrkesverksam ett enda öre.

Här vill jag komma tillbaka till en fråga som jag fick från Margit Gennser, den gällde om det vore bättre att välja summaindex än, som nu skett, välja genomsnittindex kombinerat med broms. Jag anser att det är ett för snävt verk och menar att man borde göra en fullständigt ny och förutsättningslös genomgång av summaindex, genomsnittindex och finanser och därvid också studera möjligheterna att göra små justeringar av avgifterna som ett alternativ till den automatiska balanseringen. I ljuset av den värdefulla och klargörande rapport som Riksförsäkringsverket har utarbetat har man för första gången möjlighet att göra en finansiellt och socialt rimlig avvägning.

III. Tillväxt på löner och kapital

Ordföranden: Vi lämnar nu den här delen av utfrågningen och går över till Tillväxt på löner och kapital. Jag överlämnar ordet till Peter Norman, som är vd för Sjunde AP-fonden.

Peter Norman: Fru ordförande, ärade ledamöter och övriga deltagare! Jag vill först klargöra att Sjunde AP-fonden inte är en aktör i det som vi i dag talar om, nämligen buffertfonderna. Vi ligger utanför det systemet men är statens aktör i premiepensionssystemet. Vi tar exempelvis hand om pengarna från de människor som inte gjorde ett aktivt val när de skulle välja sin premiepension. Jag har därför sett mig som något av en utomstående betraktare vad gäller de här frågeställningarna, och mitt anförande kan väl också tolkas lite i ljuset härav.

Indier, kineser, tyskar och ukrainare är bara några som varit representerade i den mängd av delegationer som har kommit till oss på Sjunde AP-fonden under den tid som jag har varit ansvarig för den, under ungefär ett år. De kommer inte för att träffa personen Peter Norman utan för att lära sig om det svenska pensionssystemet. Det är, som också flera andra har sagt, alldeles uppenbart att systemet gjort ett starkt avtryck i alla världens hörn.

Det sammanfattande intrycket av de här delegationerna, oavsett från vilken världsdel de kommer, är att de är mycket imponerade över den reform som vi

i vårt land har mäktat att besluta om. Man är imponerad av tre huvudsakliga skäl:

– Att reformen har ett så brett parlamentariskt stöd. Den kan förväntas bli hållbar.

– Att vi har lyckats besluta om en ny pensionsreform innan den demografiska bomben har exploderat i vårt land och skapat oöverstigliga svårigheter. I Kontinentaleuropa, kanske framför allt i Frankrike, ser man de här problemen närma sig med expressfart. De ansvariga politikerna gräver sig snarare djupare ned i sina skyttevärn än försöker ta till sig problemen.

– Att den innehåller en automatisk balansering. Delegationerna blir först förvånade och sedan imponerade, om de har förstått detta, och de har nog de flesta.

Vi som är intresserade av frågeställningar som berör pensionsfrågor och pensionsreformer diskuterar gärna, som här i dag, hur den här reformen kan förädlas ytterligare på olika sätt. Det sker ibland i mer eller mindre bombastiska ordalag. Jag tycker att det är viktigt att beakta att andra länder ser med stor avund på Sverige, enligt min uppfattning med rätta. Jag tycker att det är viktigt att skapa ett debattklimat kring den här reformen som möjliggör diskussioner om hur man kan förädla den utan att ge sådana intryck att den hamnar i vanrykte.

Jag har själv väldigt svårt att förstå ett antal beslut rörande vår verksamhet i Sjunde AP-fonden, och jag tycker att de borde förändras. Jag försöker dock så gott det går alltid i sådana här sammanhang att framhålla reformens positiva egenskaper totalt sett.

Låt mig nu byta ämne. Då och då framkommer i debatten röster som är kritiska till att premiepensionskapitalet i första hand placeras på aktiemarknaden, och jag tänker elaborera lite på det temat. Det visade sig i premiepensionsvalet, som ligger utanför dagens egentliga agenda, att man valde att placera ungefär 93 % av pengarna i aktier, vilket var mer än de flesta trodde skulle bli fallet.

Jag vill i det här sammanhanget framhålla tre saker. Jag vill för det första ungefär som Jan Herin säga att alla pensionssystem, även det som vi i dag talar om, naturligtvis har en indirekt koppling till aktiemarknaden och till företagande. Ett nationellt pensionssystem, oavsett hur det är utformat, kräver en väl fungerande företagsamhet. Det kommer inte att finnas några pengar att betala ut om företagen i Sverige går dåligt. Aktiemarknadens roll beskrivs ibland felaktigt i termer av lotteri eller spekulation. Rollen är förstas och kommer att förbli att förse företag med finansiering. Ju bättre marknaden fungerar, desto lättare kan företagen finansiera sig. Jag tycker att det är viktigt att påminna om att välståndet i vårt land och tillika pensionsreformen är en funktion av företagandet och förutsätter ett vinstgivande näringsliv.

För det andra innebär faktiskt premiepensionsinslaget i systemet att man får en möjlighet att avstå från direkt aktieexponering genom att välja en räntefond. Man öppnar med pensionsreformen en möjlighet att minska sitt beroende av aktiemarknaden, om man nu skulle vilja det. Hela pensionssystemet

har alltså indirekt en koppling till företagsamheten och därmed till aktiemarknaden, men det finns alltså en liten öppning för den som så vill att minska den exponering som tidigare inte fanns. De som av vilka skäl det än må vara ogillar aktier har i och med reformen fått möjlighet att minska ett sådant beroende.

För det tredje är jag övertygad om att aktiemarknaden är en bra placeringsform för en del av pensionskapitalet, och det berör även den här reformen. Aktier har ju haft en högre avkastning än obligationer, som Bo Könberg mycket riktigt påpekade, om man tittar på långa tidshorisoner. De senaste 80 åren har aktiemarknaden avkastat i reala termer, inflationen borträknad, ungefär 7 %. På den amerikanska obligationsmarknaden – den svenska har under lång tid varit reglerad – har avkastningen i reala termer legat på ungefär 3 %.

Det är förstås så att aktier har uppvisat en högre variation i avkastningen än obligationstillgångar. Jag kommer nu till den eviga frågan hur det kommer att bli i framtiden. Naturligtvis har ingen – och jag menar verkligen ingen – svaret på den frågan. När man läser tidningarnas löpsedlar får man intrycket att väldigt många vet hur det kommer att gå. Finansiell teori kan göras väldigt krånglig, men det finns ändå ett par tumregler som känns väldigt sunda och enkla.

Om man t.ex. väljer att placera sina pengar i ett tillgångsslag som varierar mycket i avkastning, som aktiemarknaden, kommer man också att kräva en högre avkastning. Annars får man välja andra placeringsformer. Om man inte får denna högre avkastning på sikt får man välja att sätta in sina pengar i obligationer, som har en mindre variation. Om man bara tror på denna enkla och sunda princip, dvs. att man ska få betalt för att man tar lite risk, kommer sparformen aktiemarknaden även fortsättningsvis att uppvisa högre avkastning än obligationer.

Det finns många självutnämnda s.k. experter som påstår sig eller förväntar sig sitta inne med heta tips inför framtiden. Detta verkar accelerera i en oskön symbios mellan banker och medier. Denna längtan efter säkra tips tycker jag påminner om längtan efter den arbetsfria inkomsten. Jag vill hävda att inte någon som inte är insider sitter inne med heta tips. Mediernas kapplöpning om läsarna tar sig ibland groteska former som "sommarens bästa tips" och "här är vinnarfonderna". Här krävs en sanering som gör att förtroendet kan återvända. Jag kan avslutningsvis lova att om någon, inklusive jag själv, skulle veta någonting mer än andra om framtidens aktieutveckling, skulle vederbörande inte här i Stockholm i luthersk anda gå till jobbet varje dag, utan skulle sitta på sydligare breddgrader och göra någonting annat.

Ordföranden: Vi går vidare till Lennart Låftman, ekonom och f.d. vd i en av AP-fonderna.

Lennart Låftman: Ärade närvarande! Låt mig med tanke på att min talartid är så kort börja med slutsatserna i stället för med argumentationen. Den första är att pensionssystemet, i synnerhet dess premiereserv, och de pensioner som det kommer att ge kan analyseras bara utifrån företagens lönsamhet och deras

utdelningsförmåga, inte utifrån allt snabbare svängande aktiekurser. Tona ned all diskussion om aktiemarknaden!

Min andra slutsats är att individen genom att dra rätt lott i fondlotteriet kan komma bättre ut än sina kolleger, men inte pensionärerna som kollektiv.

Den tredje slutsatsen, som kan låta paradoxal och enkel men som innehåller väldigt mycket av visdom, är: När kurserna har stigit kommer alltid avkastningen för den som köper att bli lägre än dessförrinnan.

Därtill kommer att det endast är varje års produktion som vi kan använda oss av, vare sig det är fråga om pensionärer eller aktiva. Det går inte för kollektivet att finansiellt spara sig till en säker pension. Det är bara produktionen som vi kan använda oss av, och det är därför de reala investeringarna, som vi lika väl kan kalla sparande, som vi behöver titta på.

Jag har kommit fram till de här slutsatserna genom att titta på begreppet kapitalavkastning, som både i den allmänna debatten och i flera inlägg här använts i två väldigt skilda betydelser utan att man gör någon distinktion mellan dem. Dels finns det en avkastning för dem som äger värdepapper, dels är det fråga om en avkastning på det kapital som är investerat i ett företags verksamhet. Det finns en korrespondens mellan dem, och den går via utdelningen eller räntan, om det är fråga om räntepapper.

Den som har värdepapper får utdelning och ränta och kanske i bästa fall en försäljningsvinst när man realiserar värdepapperet, dvs. säljer det. Som de senaste årens verklighet visat kan den variera väldigt kraftigt, men vad den verkliga avkastningen är vet vi inte förrän värdepapperet har sålts.

I företaget har vi en avkastning på det kapital som är investerat i företaget. Den används dels till att hålla kapaciteten i stånd, dels till att betala räntan och utdelningen. På lång sikt kan kollektivet bara disponera över räntorna och utdelningen.

Företagskollektivets utdelningsförmåga, alltså den del av företagets avkastning som vi kan använda oss av i pensionssystemet, kan inte markant avvika från nationalproduktens utveckling. Att Bo Könberg och andra har sett att avkastningen har varit högre beror på att den på aktiemarknaden har varit högre, men som det står i alla broschyrer om hur man ska placera i fonder är historisk avkastning ingen garanti för framtida avkastning. Om någon ställer frågan om anledningen till det kan jag tala om varför så inte är fallet.

IV. Demografiska förändringar

Ordföranden: Eftersom vi börjar få ont om tid ger vi nu ordet till de två talare som finns kvar.

Åke Nilsson: Jag kommer att redovisa några resultat från SCB:s befolkningsprognos, som publicerades för ett år sedan. Jag ska koncentrera mig på relationerna mellan antalet personer i åldern 65 år och däröver och antalet personer som är i åldern 20–64 år. Denna relation kallas ibland för försörjningsbördan. Vi har kalkylerat med olika antaganden om dödlighet, immigration och fruktsamhet. Tidsbristen gör att jag här bara går in på antagandena om immigration och dödlighet.

(Bild 27) När man blickar framåt i tiden får man först se väldigt noga i backspeglarna, och det har vi gjort. Den bild som ni ser sammanfattar utvecklingen av männens dödlighet från 1960 i åldern 65 år och däröver. I slutet av 70-talet inträffade ett trendbrott vad gäller männens dödlighet. Fram till 70-talets slut hade männen betydligt sämre utveckling än kvinnorna, men därefter har det varit en kontinuerlig hälsoförbättring bland männen under 20 års tid. Männen börjar nu ta in på kvinnorna.

I det huvudalternativ som ligger som underlag för de beräkningar som vi har sett i dag antar vi att medellivslängden för 65-åriga män kommer att stiga med fyra år fram till 2050. I ett alternativ med låg dödlighet kommer medellivslängden att stiga med ytterligare två år, alltså sammanlagt med sex år. Vi räknar inte med riktigt lika stora förbättringar för kvinnorna, men kvinnornas medellivslängd ligger å andra sidan redan nu tre till fyra år högre än männens.

Också i framtiden kommer man naturligtvis att få trendbrott liknande dem som inträffade under slutet av 70-talet. Epidemier kan sänka medellivslängden, och vetenskapliga genombrott kan höja den. Detta kommer kraftigt att påverka antalet äldre.

(Bild 28) Den här bilden illustrerar de tre antagandena om dödligheten och hur de kommer att påverka den framtida försörjningsbördan. Först tittar vi på utvecklingen från 1950. Andelen äldre gick snabbt uppåt ungefär till mitten av 80-talet, men från 1985 fram till ungefär 2005 ligger den ganska konstant. Det är 1920-talets och 1930-talets små födelsekullar som medför det.

Vi måste betänka att vårt pensionssystem har haft en guldålder under 20 år utan några demografiska påfrestningar alls. Men sedan 40-talisterna och även de stora födelsekullarna i mitten av 60-talet kommit in kommer stora påfrestningar på systemet. Den röda kurvan visar bara effekterna av de demografiska förändringarna. Det är alltså inga antaganden om förbättringar av medellivslängden. Förbättras den kommer vi upp till ungefär 0,5 i försörjningskvoten. Det betyder att var tredje person i vuxen ålder kommer att vara över 65 år och att två personer då får försörja en tredje. 32 % blir det då i pension.

(Bild 29) Men det är inte bara dödligheten som påverkar den framtida åldersstrukturen. Immigration kommer att inverka i minst lika stor omfattning. Den översta kurvan visar vad vi tror kommer att hända i Sverige utan migration. Vi får då en ännu värre utveckling än vid en mycket låg dödlighet. Vi kommer då högre än 0,5 i försörjningsbörda. En stor invandring föryngrar befolkningen i två avseenden. Det är unga människor som flyttar till Sverige, och de föder barn. Det huvudalternativ som vi har som underlag för beräkningar är en immigration om +15 000.

Variationsbilden på de två senaste diagrammen är ungefär lika stor när det gäller försörjningskvoten, oavsett om vi räknar på olika alternativ för dödligheten eller för invandringen. Denna sifferexercis visar inte oväntat att hög livslängd och lågt invandringsöverskott ger höga försörjningskvoter. Ett lågt barnafödande höjer försörjningskvoten ytterligare efter 20–30 år. Omvänt gäller att måttlig ökning av livslängden, stort invandringsöverskott och högt barnafödande dämpar försörjningskvotens ökningstakt.

Gunnar Wetterberg: Jag tackar ordföranden för att jag fick komma hit och ännu mer för att hon lyckades rädda några minuter åt mig på slutet. Jag arbetar som samhällspolitisk chef på SACO, som är akademikernas organisation.

Jag finner att det varit en svaghet i diskussionen, nämligen att så mycket av resonemangen om framtiden har kommit att gå ut på att det är pensionssystemet som är avgörande för de äldres välfärd. Det verkar vidare som om man sakligt kunde föra diskussionen utifrån hur de äldres förhållanden ser ut i dag. Bägge de här sakerna är missvisande.

Det gäller först äldres inkomster och ekonomiska villkor. Jag var ansvarig för 1992 års långtidsutredning, som faktiskt innehöll den första råskissen till det system som man nu håller på att lägga sista handen vid. Vi tittade i den också på vad som kan hända med människors realinkomster. Också vid ett mycket modest antagande, en tillväxt om 1,8 % i hela ekonomin, fördubblas realinkomsterna på 40 år, och den fördubblingen kommer också pensionärskollektivet till del. När vi talar om 60–65 % och i andanom tänker i förhållande till dagens löner och köpkraft är det fel, för det vi talar om för 2050 gäller i förhållande till de löner och den köpkraft som man då har uppnått, som med stor sannolikhet är högre än vad dagens är.

Det andra som jag skulle vilja peka på när det gäller äldres välfärd är att man med pensionssystemet får ett någorlunda genomtänkt system för att stabilt omfördela inkomster över tiden. Något som blir allt viktigare för äldres välfärd är äldreomsorgen och sjukvården. På de områdena har vi inte alls några motsvarande funderingar om hur vi ska se till att resurserna finns när de behövs, men vi har där precis samma påfrestningar. Det är ett lika stort bekymmer då om färre människor jobbar, om färre barn är födda och om fler människor är i de åldrar som behöver omsorger.

Jag skulle här vilja säga att jag är en bättre talesman för de pensionärer som det gäller än vad kanske Barbro Westerholm är, eftersom det handlar om min egen ålderdom. Jag skulle vilja säga att det ur min synvinkel är lika viktigt att ha ett pensionssystem som håller måttan och som lämnar ett utrymme åt äldreomsorg och åt sjukvård, därför att inte minst de pensionärer som har farit illa fram till 2030 eller 2040 bättre kommer att behöva en god äldreomsorg och en god sjukvård än en marginell generositet åt det ena eller andra hållet i pensionssystemet.

Den sista poäng som jag skulle vilja göra har samband med de bilder som Åke Nilsson visade. Vi gick igenom en mycket kraftig ökning av försörjningsbördan på 50-, 60- och 70-talen. Varför klarade vi det? Jo, delvis genom att vi höjde skatterna ganska kraftigt under den här perioden men också genom att vi på arbetsmarknaden mobiliserade kvinnorna, invandrarna och böndernas barn.

Problemet när vi nu står inför en motsvarande uppgång i försörjningsbördan är att de här tre reserverna inte längre står till buds på samma sätt. Vi kan hoppas att någon vill invandra till Sverige, men det ska ställas mot att Västeuropa som helhet behöver en invandring om 13 miljoner om året för att klara proportionerna mellan försörjare och försörjda. Det innebär att kraven på

arbetsmarknaden kommer att bli mycket större under de kommande 20–30 åren att ta bättre vara på dem som arbetar här. Vi kan då inte acceptera det som i dag läggs fram mer eller mindre som en självklarhet, nämligen att man i många yrken inte orkar arbeta till 60–65 års ålder. Då måste man kräva av arbetsgivare att de anpassar arbetsplatserna så att fler orkar längre men också av er som deltar i den här församlingen att ni skapar de system, t.ex. det individuella kompetenssparandet, som gör det möjligt för arbetskraften att byta yrken mitt i livet och komma över till de yrken där det är möjligt att fortsätta fram till 65 och gärna en bit därefter. Ett långt arbetsliv verkar vara den bästa garantin för en lycklig och värdig ålderdom.

Ordföranden: Vi måste tyvärr avbryta utfrågningen nu, eftersom det ska hållas aktuell debatt i kammaren. Men det är absolut inte så att vi inte kommer att fortsätta att diskutera detta i riksdagen och dess socialförsäkringsutskott. Slutligt beslut ska, som sagt, fattas den 16 maj. Ett stort tack till er alla för er medverkan här i dag!

Bild 1 och 2

Bild 3 och 4

Bild 5 och 6

Bild 7 och 8

Bild 9 och 10

Bild 11 och 12

Bild 13 och 14

Bild 15 och 16

Bild 17 och 18

Bild 19 och 20

Bild 21 och 22

Bild 23 och 24

Bild 25 och 26

Bild 27 och 28

Bild 29