



En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna

Sammanfattning

I betänkandet behandlar socialförsäkringsutskottet regeringens proposition 2014/15:125 En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna.

Regeringen föreslår att balanseringen under en balanseringsperiod ska begränsas till en tredjedel av uppkommet under- eller överskott genom att ett s.k. dämpat balanstal beräknas.

Vidare föreslår regeringen att inkomstindex ska motsvara förändringen i nominell snittinkomst mellan de två närmast föregående åren. Därmed uppnås ett enklare och aktuellare mått som närmare ansluter till utvecklingen av genomsnittsinkomsten i samhället.

Utöver dessa två huvudförslag föreslår regeringen en följdändring och en förenklad beräkning av avgiftstillgången i balanstalet. Vidare föreslår regeringen bl.a. att utjämningar vid beräkning av omsättningstid och AP-fonden tas bort, eftersom de ändrade balanseringsreglerna innebär en utjämning av själva det tillämpade balanstalet.

För skuldberäkningen föreslår regeringen en enhetlig behandling av skulden till aktiva och till pensionärer när det gäller indexeringen.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. Reglerna ska tillämpas första gången vid beräkningar för 2017.

Utskottet tillstyrker förslagen i propositionen.

I ärendet finns två särskilda yttranden (SD, V).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets överväganden5

 En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna5

Särskilda yttranden8

 1. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna
 (SD)8

 2. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna
 (V)8

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag10

 Propositionen10

Bilaga 2

Regeringens lagförslag11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna

Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2014/15:125.

Stockholm den 3 november 2015

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Carina Ohlsson (S), Mikael Cederbratt (M), Phia Andersson (S), Markus Wiechel (SD), Lars-Arne Staxäng (M), Yilmaz Kerimo (S), Solveig Zander (C), Rickard Persson (MP), Lotta Finstorp (M), Kerstin Nilsson (S), Linus Bylund (SD), Emma Carlsson Löfdahl (FP), Wiwi-Anne Johansson (V), Roland Utbult (KD), Patrik Engström (S) och Tina Ghasemi (M).

Redogörelse för ärendet

Pensionsgruppen, dvs. partierna som står bakom och har till uppgift att värna om pensionsöverenskommelsen, enades på en övergripande nivå i mars 2014 om förslag till ändrade regler för beräkning av inkomstindex samt regler för ett utjämnat balanstal.

I Ds 2015:6 En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna lämnades förslag om bl.a. ett dämpat balanstal och ett aktuellare inkomstindex.

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2014/15:125 En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. De nya bestämmelserna ska dock tillämpas första gången 2017.

En redovisning av regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna

Riksdagen bifaller regeringens förslag om bl.a. ett dämpat balanstal och en ändrad beräkning av inkomstindex.

Gällande ordning

Pensionssystemet är ett fristående avgiftsdefinierat system som helt ska finansieras med inbetalda avgifter. För att systemet ska fungera krävs att avgiftsinkomsterna tillsammans med tillgångarna i buffertfonden långsiktigt kan finansiera pensionerna, dvs. att inga varaktiga underskott uppstår.

Inkomstindex används för den årliga omräkningen av intjänade inkomstpensionsrätter, dvs. individens pensionsbehållning i inkomstpensionssystemet, och för omräkning av tilläggs- och inkomstpensioner. Om pensionssystemets tillgångar periodvis inte täcker pensionssystemets skulder utlöses den s.k. balanseringen som har till uppgift att säkra systemets finansiella stabilitet och långsiktiga förmåga att betala ut pensioner.

Balanstalet är ett mått på fördelningssystemets finansiella ställning vid ett årsskifte. Det uttrycker förhållandet mellan systemets tillgångar och dess skulder. Om balanstalet är mindre än talet 1 är pensionsskulden större än systemets tillgångar och balanseringen aktiveras för att återställa systemets balans. Inkomstindex ersätts då med balansindex. Det innebär att indexeringen av pensioner och pensionsbehållningar minskas. Ett balansindex fastställs så länge som det är lägre än inkomstindex. Om den ekonomiska situationen förbättras kommer tillgångarna åter att bli större än skulderna och balanstalet större än 1. Då kommer under en period balansindex fortfarande att användas, men när balanstalet är större än 1 kommer pensionsbehållningar och pensioner räknas upp i en högre takt än normalt. Den högre uppräknings takten kommer att pågå tills balansindex åter är större än eller lika stort som inkomstindex. Då är balanseringsperioden över. Pensioner och pensionsbehållningar ska åter indexeras med det vanliga inkomstindexet, och det sker i precis samma takt och på samma nivå som om balanseringen inte hade ägt rum. För den som redan får pension innebär det att pensionsbeloppet åter blir lika högt som det hade varit utan balanseringen.

En balanseringsperiod startade 2010. För 2010, 2011 och 2014 var balanstalet mindre än 1, vilket innebar att inkomstpensionen och tilläggs-pensionen sänktes medan balanstalet var större än 1 för 2012 och 2013 och pensionerna höjdes. För 2015 höjs pensionerna återigen.

Propositionen

I propositionen lämnar regeringen förslag som syftar till att ge en jämnare och mer aktuell utveckling för utbetalade inkomstpensioner utan att öka risken för finansiell instabilitet samtidigt som beräkningarna blir enklare och mer transparenta.

Under den nu pågående balanseringsperioden har det uppmärksamrats att balanseringen kan leda till oväntat stora variationer i pensionerna. Följden kan bli att balanstalet riskerar att pendla runt 1,0000, dvs. att pensionerna omväxlande ökar och minskar. För att minska volatiliteten (pendlingen) i pensionerna föreslår regeringen att balanseringseffekten dämpas. Regeringen anser att en begränsning till en tredjedel av balanseringsbehovet är lämplig för balanseringens effekter på kort och längre sikt. Den tredjedel av balanstalet som ska påverka inkomstindexeringen benämns det dämpade balanstalet. Detta balanstal ska användas vid beräkning av balansindex. Varje år under en balanseringsperiod fastställs ett nytt balanstal, och återigen är det en tredjedel av det nya under- eller överskottet som ska beaktas.

Inkomstindex används inom den allmänna pensionen för den årliga omräkningen av intjänade inkomstpensionsrätter, dvs. individens pensionsbehållning i inkomstpensionssystemet, och för omräkning av tilläggsoch inkomstpensioner. Inkomstindex, som ska visa den årliga förändringen i snittinkomsten för personer i åldrarna 16–64 år, består av två delar. Den ena mäter förändringen i realinkomst och den andra inflationen. Därtill kommer en korregeringsfaktor för tidigare fel i inkomstprognoser. I syfte att få en jämnare utveckling av inkomstindex så beräknas enligt gällande regler förändringen av inkomsten som den genomsnittliga årliga reala förändringen under de tre senaste åren. För att eventuella prisförändringar ska få ett snabbt genomslag beräknas den delen av inkomstförändringarna endast utifrån prisförändringarna under det senaste året. Det betyder att pensionerna följer inkomstutvecklingen med viss eftersläpning.

Regeringen anför att inkomstindex har följt prisutvecklingen i betydligt högre grad än genomsnittsinkomsten. Inflationen har varierat mellan åren, vilket i sin tur har medfört att inkomstindexeringen har varierat kraftigt under perioden och bidragit till volatiliteten i pensionerna. Regeringen föreslår därför att inkomstindex ska motsvara förändringen i nominell snittinkomst mellan de två närmast föregående åren. Därmed uppnås ett såväl aktuellare som enklare mått som närmare ansluter till utvecklingen av snittinkomsten i samhället. Korregeringsfaktorn behövs inte heller längre.

Utöver dessa två huvudförslag föreslår regeringen en förenklad beräkning av avgiftstillgången i balanstalet och att övriga utjämningar av de faktorer som ingår i beräkningen av balanstalet också tas bort, eftersom de ändrade balanseringsreglerna innebär en utjämning av själva det tillämpade balanstalet. För omsättningstiden i balanstalet bedömer regeringen att en mer precis och samtidigt enklare beräkning behövs. Föreskrifter om omsättningstidens beräkning lämnas i en förordning. För skuldberäkningen föreslås en enhetlig behandling av skulden till aktiva och till pensionärer när det gäller

indexeringen. Regeringens förslag medför även följdändringar för bl.a. beräkning av livräntor och tilläggspensioner.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. Reglerna ska tillämpas första gången vid beräkningar för 2017.

Utskottets ställningstagande

Med det föreslagna regelpaketet kan, enligt regeringens bedömning, pensionerna förväntas variera mindre mellan åren än med det nuvarande regelverket. Indexeringens djupaste dalar och högsta toppar kapas således samtidigt som balanseringsperioderna kan bli längre men färre. Antalet år med negativ indexering (nominell nedskrivning) av pensionerna bör även bli färre, och pensionerna kan förväntas följa löneutvecklingen i högre grad.

Utskottet, som delar regeringens bedömning, konstaterar att genom förslagen ges en jämnare och mer aktuell utveckling för utbetalade inkomstpensioner utan att risken för den långsiktiga finansiella instabiliteten ökar. Beräkningarna blir också enklare och mer transparenta. Utskottet tillstyrker förslaget.

Särskilda yttranden

1. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna (SD)

Markus Wiechel (SD) och Linus Bylund (SD) anför:

Vi är positiva till förslagen i propositionen som syftar till att ge en jämnare och mer aktuell utveckling för inkomstpensionerna, och vi står bakom målet att uppnå minskad volatilitet och ökad aktualitet i pensionernas utveckling. Det är positivt att vi får ett såväl enklare som mer aktuellt mått med en utvecklingsbana som närmare ansluter till utvecklingen av snittinkomsten i samhället. Vi konstaterar att förändringarna enligt propositionen innebär att indexeringen av pensioner och pensionsbehållningar till att börja med blir lägre med de föreslagna reglerna än med de nuvarande. Det är beklagligt att pensionärer som har räknat med en viss höjning av pensionerna för 2017 till följd av det dämpade balanstalet får en mindre uppräknings. Eftersom vi instämmer i att förändringar är nödvändiga för pensionssystemets hållbarhet och stabilitet, som förväntas gynna såväl pensionärer som pensionssystemets funktionssätt, ställer vi oss trots detta bakom de föreslagna ändringarna. Vi skulle dock ha velat se någon form av kompensation för de pensionärer som till följd av förändringen får en lägre uppräknings än vad de hade förväntat sig. Eftersom Sverigedemokraterna beklagligt nog inte har tillåtit ingå i Pensionsgruppen, som förvaltar pensionsöverenskommelsen, har vi dessvärre inte haft möjlighet att påverka förslaget i denna riktning.

2. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna (V)

Wiwi-Anne Johansson (V) anför:

Regeringen föreslår i propositionen i huvudsak två åtgärder som innebär förändringar i inkomstpensionens regelverk. För det första föreslås att balanseringen begränsas till en tredjedel av uppkommet över- eller underskott. Utifrån det balanstal som fastställs för året ska ett dämpat balanstal räknas fram som uppfyller begränsningen. För det andra justeras konstruktionen av inkomstindex för att uppnå ett mer aktuellt och enklare mått med en utvecklingsbana som närmare ansluter till utvecklingen av snittinkomster. Dessa åtgärder innebär visserligen att balanseringens effekter fördelas på fler år, men de löser inte pensionssystemets grundläggande problem, dvs. att pensionerna minskar.

Den automatiska balanseringen från 2010 och senare beror inte på börsens utveckling, utan snarare på att pensionssystemet är felkonstruerat. Fortsatta sänkningar till följd av aktivering av den automatiska balanseringen, den s.k. bromsen, kommer att tvinga fram att pensionssystemet ses över från grunden. För att principen om pensioners följsamhet gentemot förvärvsinkomster och för att många pensionärer ska få en rimlig standard krävs dels att avgiftsuttaget

är tillräckligt stort, dels att systemet omfattas av tillräckliga och verkliga buffertfonder. Genom ett sådant pensionssystem blir också det politiska ansvaret tydligare. Vänsterpartiets krav på en bred parlamentarisk översyn av pensionssystemet och förslag till förändringar i detta kommer att behandlas i utskottets betänkande 2015/16:SfU2.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2014/15:125 En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i
socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 58 kap. 18 § ska upphöra att gälla,
dels att 41 kap. 21 §, 58 kap. 12, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 23 och 24 §§
 samt 63 kap. 17 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 58 kap. 20 a §, av följande
 lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***41 kap.****21 §**

En fastställd livränta ska för varje år räknas om med ledning av ett särskilt tal. Detta tal ska visa den årliga procentuella förändringen av halva den reala *inkomstförändring som beräknats för inkomstindex enligt 58 kap. 12 §* med tillägg för den procentuella förändringen i det allmänna prisläget i juni två år före det år livräntan omräknas och det allmänna prisläget i juni året närmast före det året.

En fastställd livränta ska för varje år räknas om med ledning av ett särskilt tal. Detta tal ska visa den årliga procentuella förändringen av halva den reala *inkomstförändringen* med tillägg för den procentuella förändringen i det allmänna prisläget i juni två år före det år livräntan omräknas och det allmänna prisläget i juni året närmast före det året. *Den reala inkomstförändringen ska beräknas på det sätt som anges i 58 kap. 12 § med den ändringen att när inkomsterna beräknas ska den årliga förändringen i det allmänna prisläget under samma period, räknat från juni till juni, räknas bort.*

Livräntan får räknas om till högst ett belopp som utgör samma andel av 7,5 gånger det för året fastställda prisbasbeloppet som den andel av livränteunderlaget som svarar mot nedsättningen av förvärvsförmågan enligt 8 §.

58 kap.**12 §**

Förändringen av indextalet mellan två på varandra följande år ska motsvara den beräknade årliga relativa förändringen av de inkomster som anges i 11 § *under en period av tre år före det år in-*

Förändringen av indextalet mellan två på varandra följande år ska motsvara den beräknade årliga relativa förändringen av de inkomster som anges i 11 § *mellan det andra året före det år som indexet*

¹ Ändringen innebär bl.a. att andra och tredje styckena tas bort.

komstindexet avser.

När inkomsterna beräknas ska den årliga förändringen i det allmänna prisläget under samma treårsperiod, räknat från juni till juni, räknas bort.

*Det framräknade värdet ska där-
efter räknas om med förändringen
i det allmänna prisläget i juni två
år före det år indexet avser och det
allmänna prisläget i juni året
närmast före det året.*

avser och året därefter.

14 §

Vissa beräkningar som anges i denna balk ska grundas på ett balanstal som beräknas enligt bestämmelsen i andra stycket och 15–20 §§.

Balanstalet beräknas för varje år och ska visa kvoten mellan

– summan av fördelningssystemets avgiftstillgång och ett genomsnittligt värde av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna och

– fördelningssystemets pensionsskuld vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

Vissa beräkningar som anges i denna balk ska grundas på ett balanstal och ett dämpat balanstal. Balanstalet beräknas enligt andra stycket och 15–20 §§. Det dämpade balanstalet beräknas enligt 20 a §.

– summan av fördelningssystemets avgiftstillgång och värdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna och

Balanstalet ska avrundas till fyra decimaler.

15 §

Med avgiftstillgång avses produkten av

– avgiftsinkomsterna till fördelningssystemet och
– medelvärdet av tiden i år räknat från det att en pensionsrätt tjänas in till det att den betalas ut i form av pension (omsättningstiden).

Med ett genomsnittligt värde av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna avses medelvärdet av de redovisade marknadsvärdena av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra, tredje respektive fjärde året före det år balanstalet avser.

Med värdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna avses värdet av de redovisade marknadsvärdena av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

17 §

Avgiftsinkomsterna beräknas som produkten av

– genomsnittet av inkomsterna

Med avgiftsinkomsterna avses inkomsterna det andra året före det år balanstalet avser.

det andra, tredje och fjärde året före det år balansstalet avser och
 – inkomsternas beräknade årliga relativa förändring under det andra-femte året före det år balansstalet avser.

19 §

Omsättningstiden beräknas som medianen av omsättningstiden för det tredje, fjärde och femte året före det år balansstalet avser. *Med omsättningstid avses omsättningstiden för det tredje året före det år balansstalet avser.*

20 §²

Pensionsskulden beräknas för det andra året före det år balansstalet avser, som summan av

1. pensionsbehållningar enligt 62 kap. 5–7 §§, *utan beaktande av förändringen av inkomstindex mellan det andra året före det år balansstalet avser och året därefter,*

2. det beräknade värdet av pensionsrätter för inkomstpension enligt 61 kap. 5–10 §§,

3. utbetalad pension för varje åldersgrupp i december multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp för samma åldersgrupp, justerat med den räntefaktor som anges i 62 kap. 36 § och

4. det beräknade värdet av kommande utbetalningar av tilläggspension för dem som inte börjat ta ut sådan pension.

Om ett balansindex har beräknats enligt 22–24 §§ för det år som värdet av pensionsrätter för inkomstpension ska beräknas enligt första stycket 2, ska pensionsrätterna beräknas på det sätt som anges i 62 kap. 5 § andra stycket.

Om ett balansindex har beräknats enligt 22–24 §§ för året före det år balansstalet avser, ska det framräknade beloppet i första stycket 3 multipliceras med det dämpade balansstalet för detta år.

20 a §

Under en sådan period som anges i 22 § ska ett dämpat balansstal användas.

Det dämpade balansstalet för ett år utgörs av summan av talet 1 och

² Senaste lydelse 2014:1548.

det tal som motsvarar en tredjedel av differensen mellan balansstalet som har fastställts för samma år och talet 1. Det dämpade balansstalet ska avrundas till fyra decimaler.

21 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *meddelar* närmare föreskrifter om balansstalet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* närmare föreskrifter om balansstalet *och det dämpade balansstalet*.

23 §

När balansindexet första gången bestäms för en sådan period som anges i 22 § ska balansindexet räknas fram som produkten av

- balansstalet och
- *det dämpade balansstalet och*
- inkomstindexet för samma år.

24 §

Efter det att balansindexet beräknats första gången enligt 23 § ska, för varje därpå följande år under perioden, det beräknade balansindexet multipliceras med kvoten mellan

- inkomstindexet efter årsskiftet och
- inkomstindexet före årsskiftet.

Produkten ska därefter multipliceras med *det balansstal* som ska gälla efter årsskiftet.

Produkten ska därefter multipliceras med *det dämpade balansstalet* som ska gälla efter årsskiftet.

63 kap.

17 §

Om ett balansindex har fastställts för det år den försäkrade fyller 65 år ska pension för den som är född något av åren 1938–1953 från och med den månad den försäkrade fyller 65 år multipliceras med *det balansstal* som fastställts för det året.

Om ett balansindex har fastställts för det år den försäkrade fyller 65 år ska pension för den som är född något av åren 1938–1953 från och med den månad den försäkrade fyller 65 år multipliceras med *kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex* som har fastställts för det året.

Om det finns en sammanhängande period med fastställda balansindex före det året ska i stället pensionen multipliceras med produkten av de balansstal som har

³ Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

fastställts under den nämnda perioden till och med det aktuella året.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

2. De nya bestämmelserna i 58 kap. tillämpas första gången vid beräkning av inkomstindex, balanstal, dämpat balanstal och balansindex för år 2017 med de undantag som anges i punkterna 3 och 4. När beräkningarna görs ska de balanstal som har fastställts för respektive år användas.

3. Inkomstindex för år 2017 ska beräknas enligt följande. Det inkomstindex som har fastställts för år 2016 ska multipliceras med kvoten mellan

– beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2016, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år och

– beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2015, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år.

Vid beräkningen av inkomsterna tillämpas inte 59 kap. 4 § andra stycket.

4. Inkomstindex för år 2018 ska beräknas enligt följande. Det inkomstindex som har fastställts för år 2016 ska multipliceras med kvoten mellan

– beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2017, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år och

– genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2015, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år.

Vid beräkningen av inkomsterna tillämpas inte 59 kap. 4 § andra stycket.

5. De nya bestämmelserna i 41 kap. 21 § och 63 kap. 17 § tillämpas första gången vid omräkning av livränta respektive beräkning av årlig tilläggspension för år 2017.