Regeringens proposition 2000/01:70

Automatisk balansering av ålderspensionssystemet

Prop.
2000/01:70

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 februari 2001.

Lena Hjelm-Wallén

Ingela Thalén
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till kompletterande lagstiftning avseende indexomräkningen av pensionsbehållningar och pensioner i ålderspensionssystemets fördelningsdel. Utgångspunkt för förslagen är de riktlinjer om avsteg från omräkning med inkomstindex av pensionsbehållningar och pensioner som riksdagen beslutat (bet. 1997/98:SfU13, rskr. 1997/98:315).

Ett syfte med ålderspensionsreformen är att skapa ett pensionssystem som är följsamt mot den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen. Utan de här föreslagna kompletteringarna nås inte detta syfte fullt ut vad gäller ålderspensionssystemets fördelningsdel vid varje samhällsekonomisk eller demografisk utveckling. Med de i propositionen föreslagna reglerna för avsteg från omräkning med inkomstindex skapas ett finansiellt stabilt ålderspensionssystem.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2002.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut 4

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension 5

3 Ärendet och dess beredning 9

4. Allmänna överväganden inför förslaget till automatisk balansering 12
- 4.1 Oförsäkringsbara risker 13
- 4.2 Mål för det reformerade pensionssystemets fördelningsdel 16
- 4.3 Alternativ till snittindex, fasta delningstal och automatisk balansering 17
- 4.4 Sammanfattning av förslaget till automatisk balansering 19
- 4.5 Ålderspensionssystemet och utgiftstaken 20

5 Beräkning av fördelningssystemets ekonomiska ställning, m.m. 21
- 5.1 Beräkning av avgiftstillgången 26
- 5.2 Buffertfonden 33
- 5.3 Beräkning av pensionsskulden 35

6 Omräkning av pensionsbehållningar och pensioner med balansindex 40
- 6.1 Beräkning av ATP och s.k. inkomstrelaterad folkpension 43

7 Överskott i fördelningssystemet 46

8 Årlig redovisning 50

9 Frågor i balanseringspromemorian som behandlats i prop. 1999/2000:46 52
- 9.1 Den finansiella infasningen 52
- 9.2 Risken för fondtömning 55

10 Pensionssystemets finansiella utveckling och balanseringens eventuella effekt för pensionsnivåerna 56
- 10.1 Sammanfattning av RFV:s beräkningsresultat 57
- 10.2 Buffertfondens utveckling i olika scenarier 59
- 10.3 Effekten av balanseringen på pensionsnivån i fördelningssystemet 64

11 Författningskommentar 70

Bilagor:

Bilaga 1 Formel för beräkning av balanstalet 73
Bilaga 2 Tabeller med sammanställning av RFV:s beräkningar 80
Bilaga 3 Ordlista 93
Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag 97
Bilaga 5 Lagrådets yttrande 101

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde
den 22 februari 2001 102

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, och
2. 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).

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

dels att 5 kap. 6 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas fem nya paragrafer, 1 kap. 5 a, 5 b och 5 c §§, 6 kap. 8 a § och 15 kap. 20 §, samt närmast före 15 kap. 20 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	5 a §
.	*Regeringen skall för varje år fastställa ett balanstal. Detta tal skall visa förhållandet mellan fördelningssystemets avgiftstillgång, med tillägg av det redovisade marknadsvärdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna, och fördelningssystemets pensionsskuld vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.*
	Med avgiftstillgång avses avgiftsinkomsterna till fördelningssystemet multiplicerade med medelvärdet av den tid i år räknat som förflyter från det att en pensionsrätt tjänas in till det att den betalas ut i form av pension (omsättningstiden). Med pensionsskuld avses det totala pensionsåtagandet i fördelningssystemet.
	5 b §
	Avgiftsinkomsterna beräknas som
	1. genomsnittet av inkomsterna det andra–fjärde året före det år balanstalet avser, multiplicerat med
	2. den beräknade årliga relativa förändringen av inkomsterna under det andra–femte året före det år balanstalet avser. Vid beräkningen av den relativa förändringen av inkomsterna skall den årliga förändringen i det allmänna

prisläget räknat från juni månad till juni månad under samma period frånräknas. Det framräknade värdet skall därefter omräknas med förändringen i det allmänna prisläget i juni månad två år före det år balanstalet avser och det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det året.

Omsättningstiden beräknas som medianen av omsättningstiden för det tredje, fjärde och femte året före det år balanstalet avser.

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

1. pensionsbehållningar enligt 5 kap. 2 §,

2. det beräknade värdet av pensionsrätter för inkomstpension enligt 4 kap. 2–6 §§,

3. utbetalad pension för varje åldersgrupp i december månad multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp för samma åldersgrupp justerat med den räntefaktor som anges i 5 kap. 12 § andra stycket, och

4. det beräknade värdet av kommande utbetalningar av tilläggspension för dem som inte påbörjat uttag av sådan pension.

Ytterligare föreskrifter för verkställighet av lagens bestämmelser om beräkning av balanstal meddelas av regeringen. Beräkningarna skall göras av Riksförsäkringsverket.

5 c §

Understiger balanstalet för ett år 1,00 skall regeringen för det året fastställa ett balansindex som skall användas vid vissa beräkningar enligt denna lag. Ett balansindex skall därefter fastställas för varje år fram till dess att det minst når samma värde som inkomstindex. För en sådan period skall balansindexet första gången

räknas fram på så sätt att balanstalet multipliceras med inkomstindexet för samma år. För varje därpå följande år under perioden skall det fastställda balansindexet multipliceras med kvoten mellan inkomstindexet efter årsskiftet och inkomstindexet före årsskiftet och därefter med det balanstal som skall gälla efter årsskiftet.

5 kap.

6 §

Om inkomstindex förändras mellan det år omräkningen enligt 4 § avser eller, om sådan omräkning inte skall göras, fastställelseåret och året därefter, skall pensionsbehållningen räknas om med hänsyn till denna förändring. *Detta* skall göras sedan pensionsrätt för närmast föregående år har fastställts och sedan omräkning har gjorts enligt 4 §.

Om inkomstindex förändras mellan det år omräkningen enligt 4 § avser eller, om sådan omräkning inte skall göras, fastställelseåret och året därefter, skall pensionsbehållningen räknas om med hänsyn till denna förändring. *För år då balansindex fastställs skall beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet*. *Den angivna beräkningen* skall göras sedan pensionsrätt för närmast föregående år har fastställts och sedan omräkning har gjorts enligt 4 §.

Om inkomstpension har tagits ut under det i första stycket först nämnda året eller om uttaget det året har förändrats, skall den del av pensionsbehållningen som inte utgörs av ökning på grund av omräkning enligt 4 § för det året eller härrör från fastställd pensionsrätt för närmast föregående år, räknas om med beaktande av

1. att den pensionsbehållning som är att hänföra till pensionsrätt som har tillgodoräknats den pensionsberättigade för åren till och med det andra året före det år omräkningen enligt 4 § avser respektive det fastställelseår som avses i första stycket och som har omräknats på det sätt som anges i denna paragraf och i 4, 7 och 9 §§ för åren till och med det närmast föregående året har uppgått till skilda belopp under året, och
2. den omräkning som skall göras enligt 14 §.

14 §

Den inkomstpension som en pensionsberättigad uppbär vid ett årsskifte skall räknas om (följsamhetsindexeras) genom att multipliceras med *det tal som anger* kvoten mellan *inkomstindex* efter årsskiftet och *inkomstindex* före årsskiftet sedan denna kvot har dividerats med talet 1,016.

Den inkomstpension som en pensionsberättigad uppbär vid ett årsskifte skall räknas om (följsamhetsindexeras) genom att multipliceras med kvoten mellan *inkomstindexet* efter årsskiftet och *inkomstindexet* före årsskiftet sedan denna kvot har dividerats med talet 1,016. *För år då*

balansindex fastställs skall beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet.

6 kap.

8 a §

För den som är född under något av åren 1938–1953 skall, om ett balansindex fastställts för det år den pensionsberättigade fyller 65 år, vid beräkning av tilläggspension pensionen från och med den månad den pensionsberättigade fyller 65 år multipliceras med det för det året fastställda balanstalet eller, om det före det året finns en sammanhängande period med fastställda balansindex, med produkten av de balanstal som har fastställts under denna period till och med det aktuella året.

15 kap.

Årlig redovisning

20 §

Den myndighet regeringen bestämmer skall för varje år upprätta en redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten samt Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna skall tillställa myndigheten de uppgifter som behövs för detta.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002. Balanstal enligt 1 kap. 5 a § skall första gången fastställas för år 2003.

3 Ärendet och dess beredning

Principerna för det reformerade pensionssystemet fastslogs år 1994 genom att riksdagen antog den s.k. princippropositionen Reformering av det allmänna pensionssystemet, prop. 1993/94:250. Propositionen saknade lagförslag men innehöll förhållandevis utförligt beskrivna grunder för ett nytt allmänt ålderspensionssystem.

Genomförandegruppen

Den 23 juni 1994 beslutade regeringen att inom Socialdepartementet tillsätta en arbetsgrupp, Arbetsgruppen (S 1994:9) för genomförandet av reformeringen av det allmänna pensionssystemet, kallad Genomförandegruppen, med företrädare för de partier som ställt sig bakom reformen. Genomförandegruppen fick i uppdrag att medverka i det fortsatta beredningsarbetet och att vårda överenskommelsen. Ledamöter i Genomförandegruppen är f.n. statsrådet Ingela Thalén (ordförande), riksdagsledamöterna Maud Björnemalm (s), Rose-Marie Frebran (kd), Margit Gennser (m), Arne Kjörnsberg (s), Bo Könberg (fp) och f.d. partisekreteraren Åke Pettersson (c). Som experter deltar byråchefen Hans Olsson, avdelningschefen Adriana Lender och enhetschefen Edward Palmer. F.d. byråchefen Einar Edvardsson har deltagit som expert t.o.m. 29 oktober 2000. Förslagen i denna proposition har utarbetats i samråd med Genomförandegruppen.

En av de viktigaste principerna som beslutades 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 ett s.k. *avgiftsdefinierat* system. Vidare beslutades att den inkomstgrundade ålderspensionen skall vara en fristående försäkringsgren som finansieras i sin helhet med en specialdestinerad och fast pensionsavgift. Om ett pensionssystem skall uppfylla dessa principer måste avgiftsinkomsterna tillsammans med tillgångarna i den s.k. buffertfonden garanterat kunna finansiera pensionsutgifterna. Risken för varaktiga underskott måste alltså elimineras.

För inkomstpensionen gäller att värdet av intjänade pensionsförmåner årligen skall räknas om med hänsyn till inkomstutvecklingen i samhället. Denna omräkning av pensionsförmånerna ger en avkastning på de försäkrades pensionsförmögenhet, dvs. pensionsskulden i systemet, och fyller samma funktion som avkastningen i premiepensionssystemet eller som räntan i vanligt banksparande. Förslaget till automatisk balansering kan sägas ha sitt ursprung i den kritik som flera remissinstanser riktade mot pensionsarbetsgruppens förslag (Reformerat pensionssystem, SOU 1994:20) att räkna om pensionsskulden i takt med utvecklingen av genomsnittsinkomsten. Detta innebär att pensionsskulden förräntas med vad som kan kallas ett *snittindex*. Ett snittindex innebär att likhet i inkomstutvecklingen mellan pensionärer och förvärvsaktiva prioriteras framför finansiell stabilitet. De kritiska remissinstanserna förordade i stället ett index som förräntar pensionsförmånerna med avgiftsunderlagets utveckling, således vad som kan kallas ett *summaindex*. Ett summaindex innebär att finansiell stabilitet prioriteras framför likhet i

inkomstutvecklingen mellan pensionärer och förvärvsaktiva. Kritiken ledde till att regeringen avstod från att i princippropositionen lämna ett förslag till hur indexeringen skulle utformas. I stället föreslogs att förslaget i denna del skulle utredas vidare, se prop. 1993/94:250, s. 104–107.

I prop. 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension föreslogs lagregler för det nya pensionssystemet som grundade sig på principerna i prop. 1993/94:250. Riksdagen beslutade, i enlighet med regeringens förslag, att indexering av pensionsskulden som huvudprincip skall ske med ett snittindex (prop. 1997/98:151, bet. 1997/98:SfU13, rskr. 1997/98:315). Samtidigt beslutade riksdagen att detta snittindex skulle förses med kompletterande regler för balansering av ålderspensionssystemets ekonomiska ställning, bet. 1997/98:SfU13, s.135 punkt 10. Om det var tekniskt möjligt skulle dessa kompletteringar utformas som automatiskt verkande regler.

Ett skäl till att snittindexet valdes, trots den finansiella instabilitet som det medför, var att instabiliteten ansågs kunna hanteras genom regler för vad som kommit att kallas *automatisk balansering*. Förslaget hade presenterats i sina huvuddrag i promemorian Ds 1997:67 Inkomstgrundad ålderspension. Det behövde dock beredas ytterligare och därför förelades riksdagen förslaget endast såsom en riktlinje. I promemorian Automatisk balansering av ålderspensionssystemet, Ds 1999:43, lämnades ett lagförslag till hur konflikten mellan finansiell stabilitet och standardstabilitet skall hanteras genom automatiskt verkande regler.

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. Förslag och annat beslutsunderlag vad gäller indexeringen i fördelningssystemet har lämnats i följande skrifter.

- Ds 1992:89 Ett reformerat Pensionssystem – Bakgrund, principer och skiss, s. 67–68 och 71–72,
- SOU 1994:20 Reformerat pensionssystem, s. 176–177, 196, 204–207, 291–297 och 299–306,
- prop. 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet, s. 104–107 och 155–159,
- Ds 1995:41 Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m., s. 195–204 och 232–234,
- Ds 1997:67 Inkomstgrundad ålderspension – finansiella frågor m.m., s. 61–87 och 91–107,
- prop. 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension, m.m., s. 345–364, 372–373 och 299–306,
- Ds 1999:43 Automatisk balansering av ålderspensionssystemet – regler för avsteg från inkomstindexering inom ålderspensionssystemets fördelningsdel,
- RFV Analyserar 2000:1, Automatisk balansering av ålderspensionssystemet – redovisning av regeringens beräkningsuppdrag.

Tanken att indexera pensionsrätterna med ett inkomstindex som speglar tillväxten i genomsnittlig pensionsgrundande inkomst presenterades

redan i augusti 1992 i Ds 1992:89. I Pensionsarbetsgruppens huvudbetänkande från februari 1994 (SOU 1994:20) återkom förslaget att indexera pensionsrätterna med ett mått för utvecklingen av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten. I betänkandet redogjordes översiktligt för den målkonflikt som ligger i valet av index. Som nämnts ovan prioriterade Pensionsarbetsgruppen likhet i standardutvecklingen mellan pensionärer och förvärvsaktiva framför att uppnå en högre finansiell stabilitet. Bland annat prioriteringen av målet om standardstabilitet medförde att arbetsgruppen föreslog att indexet skulle mäta utvecklingen av genomsnittlig inkomst. Det mått som föreslogs var i princip pensionsgrundande inkomst per person med sådan inkomst.

I prop. 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet (bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439) föreslogs, som nämnts ovan, riktlinjer för en reform av det allmänna ålderspensionssystemet. Riktlinjerna byggde på Pensionsarbetsgruppens betänkande och den överenskommelse som träffats inom denna grupp mellan företrädare för de dåvarande fyra regeringspartierna (m, c, fp och kd) och socialdemokraterna. I propositionen angav regeringen att den kritik flera remissinstanser riktat mot det föreslagna snittindexet var värd att beakta och föreslog att den närmare utformningen av indexet skulle övervägas vidare.

I juni 1995 lämnades i departementspromemorian Ds 1995:41 Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m. lagförslag som byggde på principerna i propositionen från året dessförinnan. Dock lämnades inte i denna promemoria något preciserat förslag till definition av inkomstmåttet i indexet. Däremot lämnades en fördjupad analys av olika mått och deras för- och nackdelar varvid remissinstanserna uppmanades att komma med synpunkter på indexets utformning.

Konflikten mellan målet om stabilitet i förhållandet mellan förvärvsaktivas inkomster och pensionerades inkomstpensioner och målet finansiell stabilitet utlöses endast vid vissa utvecklingsförlopp. Utredningsarbetet kom därför att inriktas mot att söka finna en metod för att hantera målkonflikten som endast i de fall denna materialiseras gör avsteg från den önskade indexeringen. I Ds 1997:67 presenterades en princip för en sådan automatiskt verkande beslutsregel. Principen innebar att pensionssystemets skulder skulle beräknas och att avsteg från inkomstindexeringen skulle göras om det var nödvändigt för att undvika att skulderna annars skulle överstiga en nivå där systemets finansiella balans var hotad. Lagförslag till de beskrivna reglerna lämnades dock inte i denna promemoria.

I prop. 1997/98:151 lämnades lagförslag vad avsåg inkomstindexets benämning och exakta utformning samtidigt som regeringen föreslog att avsteg från detta index skall göras om det är nödvändigt för att säkerställa den ekonomiska balansen i ålderspensionssystemets fördelningsdel. Principerna för sådana avsteg, som nu benämndes automatisk balansering, överensstämde med den skiss som redogjorts för i Ds 1997:67. Något lagförslag lämnades dock inte heller vid detta tillfälle eftersom frågan alltjämt bedömdes kräva ytterligare beredning. Metoden för balansering krävde utveckling av kunskapen om de finansiella sambanden i ett avgiftsdefinierat pensionssystem av fördelningstyp. För det fall den fortsatta beredningen skulle visa att det inte gick att reglera en

automatisk balansering i lag skulle istället Riksförsäkringsverket ges i uppdrag att bevaka systemets finansiella stabilitet.

Arbetet visade sig vara mer komplicerat och tidskrävande än vad som först förutsetts, samtidigt som det visade att det var möjligt att lagreglera en automatisk balansering. I juli 1999 remitterades Ds 1999:43 Automatisk balansering – regler för avsteg från inkomstindexeringen inom ålderspensionssystemets fördelningsdel. Denna promemoria innehöll lagförslag till den automatiska balanseringen. Nedan benämns Ds 1999:43, *balanseringspromemorian.*

Efter remissbehandlingen av förslagen i balanseringspromemorian önskade regeringen ytterligare underlag inför förslaget till automatisk balansering. Därför gavs i februari år 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. Delar av RFV:s rapport återges i propositionen.

Balanseringspromemorian och övriga promemorior samt betänkandet har remitterats och synpunkter på indexets utformning har lämnats av flera remissinstanser vid varje tillfälle. I Ds 1997:67, s. 63–69, sammanfattas remissynpunkterna på förslagen avseende indexets utformning i SOU 1994:20 och i Ds 1995:41. En sammanfattning av remissynpunkterna på det förslag till utformning av inkomstindex – inklusive förslaget till vad som senare benämnts automatisk balansering – som lämnades i Ds 1997:67, återfinns i prop. 1997/98:151, s. 347–349. I propositionen sammanfattas under de olika förslagsavsnitten remissinstansernas synpunkter på förslaget i balanseringspromemorian. En sammanställning av remissinstansernas synpunkter finns tillgänglig på Socialdepartementet dnr. S 1999/6478/SF.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 14 december 2000 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet lämnade förslaget utan erinran. Vissa mindre redaktionella ändringar och preciseringar i lagtexten har därefter gjorts.

4 Allmänna överväganden inför förslaget till automatisk balansering

Det finns utvecklingsförlopp där de sociala ambitionerna när det gäller förräntningen av varje generations pension står i strid med det likaledes socialt betingade målet att systemet skall vara rättvist mellan generationer. Balanseringen aktiveras vid en konflikt mellan dessa två mål. Vid en sådan konflikt innebär den automatiska balanseringen att målet om rättvisa mellan generationer ges företräde, utan att det helt uppnås, framför det mål som finns för förräntningen av varje generations pension.

Grunden i förslaget till automatisk balansering utgörs av en metod som möjliggör att det årligen går att beräkna fördelningssystemets tillgångar och skulder. Fördelningssystemet förses genom förslaget med en *balansräkning*. De kvarstående risker för finansiella obalanser som finns i systemet kommer att återspeglas i hur förhållandet mellan balansräkningens tillgångar och skulder utvecklas. Balanseringen innebär att indexeringen, dvs. förräntningen, av pensionsskulden utformas så att systemets skuld aldrig annat än obetydligt kan överstiga systemets tillgångar. Härigenom garanteras systemets finansiella stabilitet.

Genom att skapa en balansräkning för pensionssystemet har det varit möjligt att som huvudregel förränta pensioner och pensionsbehållningar med det index som, enligt regeringens uppfattning, ger de bästa sociala egenskaperna utan att det leder till någon risk för underskott. Dvs. utan den risk för orättvisa mellan generationer som underskott medför. Balanseringen har också gjort det möjligt att utforma systemet med fasta delningstal. De fasta delningstalen innebär att beviljade pensioner inte räknas om, i förhållande till förändringar i medellivslängden, för personer som fyllt 65 år eller mer.

Sammantaget leder utformningen av systemet till att inkomstpensionens förhållande till snittinkomsten givits en nära nog maximal stabilitet. Genom att underskottsrisken eliminerats *samtidigt* som pensionsnivån i förhållande till snittinkomsten stabiliserats så långt det är finansiellt möjligt, ges systemet så goda sociala egenskaper som bedömts möjligt att åstadkomma.

4.1 Oförsäkringsbara risker

De för ett pensionssystem väsentliga egenskaperna är endast delvis bestämda genom att det har beslutats att systemet skall vara avgiftsdefinierat, finansiellt stabilt och ha en fast avgift. Inom ramen för ett sådant system finns flera olika möjligheter att utforma de regler som bestämmer *om*, *när* och *i vilken utsträckning* pensionsnivån kommer att påverkas av olika ekonomiska och demografiska utvecklingsförlopp. Dessa utvecklingsförlopp kan betraktas som oförsäkringsbara risker – de kommer oundvikligen att påverka utvecklingen av pensionsnivån och/eller buffertfonds storlek. Buffertfondens utveckling beror på pensionsavgifternas och pensionsutgifternas utveckling samt, till en mindre del, på den avkastning buffertfonden erhåller. Pensionsavgifter, buffertfondavkastning och pensionsutgifter speglar i sin tur hur systemets tillgångar respektive skuld utvecklats.

Det som bestämmer utvecklingen av fördelningssystemets tillgångar är: utvecklingen av avgiftsunderlaget, förändringar i förvärvs- och dödlighetsmönster, dvs. förändringar i vad som här benämns *omsättningstid*, och buffertfondens avkastning. Vidare ökar (minskar) tillgångarna med positiva (negativa) skillnader mellan betalda pensionsavgifter och utbetalda pensioner. Sådana skillnader ökar (minskar) buffertfonden. Det som bestämmer utvecklingen av fördelningssystemets skuld är; förräntningen (indexeringen) av pensionsskulden och förändringar i medellivslängden. Vidare ökar (minskar) skulden med positiva (negativa) skillnader mellan tillgodoräknade pensionsrätter och utbetalda pensioner. I ett avgiftsdefi-

nierat pensionssystem är inbetalda pensionsavgifter definitionsmässigt lika med tillgodoräknade pensionsrätter. Därmed kommer inbetalda pensionsavgifter, utbetald pension och tillgodoräknad pensionsrätt alltid att påverka pensionssystemets tillgångar lika mycket som dess skuld. I ett avgiftsdefinierat system kan man därför bortse från avgifter, utgifter och nyintjänad pensionsrätt, när det gäller att beskriva vad som bestämmer utvecklingen av *förhållandet* mellan tillgångar och skuld.

De tre faktorer som bestämmer tillgångarnas utveckling i förhållande till skulderna kan kallas för systemets *egenavkastning*. Egenavkastningen minus den påverkan på pensionsskulden som förändringar i medellivslängd har, kan kallas för *tillgänglig egenavkastning*. Detta för att markera att pensionsskulden i ett pensionssystem inte direkt kan förräntas med tillväxten i tillgångarna om skulden skall växa i takt med dessa tillgångar. Om medellivslängden ökar förbrukas en del av egenavkastningen genom den kostnad som en ökning av medellivslängden innebär. Om medellivslängden i stället sjunker tillkommer medel, i form av s.k. arvsvinster, som kan användas till att ge en högre indexering än den som egenavkastningen motsvarar. Egenavkastningen netto efter kostnaden (besparingen) av förändringar i medellivslängd är den avkastning som är *tillgänglig* att förränta pensionsskulden med.

I ett förmånsdefinierat pensionssystem kan till skillnad från i ett avgiftsdefinierat pensionssystem differenser mellan intjänad pensionsrätt och tillgodoräknad pensionsrätt förekomma. Sådana skillnader utgör i likhet med förändringar i medellivslängd en faktor som skall dras av (läggas till) egenavkastningen och påverkar därmed storleken av den tillgängliga egenavkastningen.

Tablå 4.1 Fördelningssystemets egenavkastning och tillgängliga egenavkastning

+	utvecklingen av avgiftsunderlaget
+	förändringar i förvärvs- och dödlighetsmönster, förändringar i *omsättningstiden*
+	buffertfondens avkastning
⟶	*egenavkastning*
–	förändringar i medellivslängd
⟶	*tillgänglig egenavkastning*

Avgiftsunderlaget

Avgiftsunderlagets utveckling är i hög grad bestämmande för vilken förräntning av pensionsförmånerna som är möjlig. Detta förhållande är uppenbart eftersom utgifterna helt (om ingen buffertfond finns) eller till större delen (om en buffertfond finns) skall finansieras direkt med avgiftsinkomsterna. Ett stort mått av finansiell stabilitet skulle således kunna erhållas genom att indexera pensionsskulden med utvecklingen av avgiftsunderlaget. Av skäl som berörts ovan och som tas upp ytterligare nedan skall pensionsskulden trots detta som huvudregel förräntas med genomsnittsinkomstens utveckling. Bl.a. om befolkningen i yrkesaktiv ålder minskar finns en uppenbar risk för att också antalet förvärvsaktiva minskar. Avgiftsunderlaget kommer då att utvecklas sämre än snittinkomsten. Om så sker finns en risk för att förräntningen av pensions-

skulden överstiger den tillgängliga egenavkastningen. Det medför i sin tur en risk för att pensionsutgifterna kommer att överstiga systemets inkomster och att buffertfonden med tiden kommer att tömmas.

Omsättningstiden

Omsättningstiden[1] mäter tiden från det att pensionsrätt intjänas till det att den utbetalas, mätt som ett med intjänandet av pensionsrätt och utbetalning av pensionsbelopp vägt medelvärde. Pensionsutgifternas fördelning över tiden beror bl.a. på förändringar i omsättningstid. Förkortas omsättningstiden kommer utgifterna tidigare och avgifternas förmåga att finansiera pensionsutgifterna försämras. Förlängs omsättningstiden kommer utgifterna senare och avgifternas förmåga att finansiera pensionsutgifterna förbättras. Hur omsättningstiden beräknas framgår av bilaga 1.

Buffertfonden

Buffertfondens avkastning bidrar till den förräntning som är möjlig i pensionssystemet, ju högre avkastning desto mer växer tillgångarna – och vice versa. Tidigare har inte buffertfondens avkastning haft en ur regelsystemet utläsbar innebörd för pensionsskuldens förräntning i något allmänt fördelningssystem. Förslaget till automatisk balansering skapar en tydlighet vad gäller buffertfondens roll och avkastningens potentiella betydelse för förräntningen av pensionsskulden. Med förslaget till automatisk balansering införlivas buffertfonden i det avgiftsdefinierade fördelningssystemet på ett korrekt sätt.

Den avkastning buffertfonden erhåller har mindre betydelse för den tillgängliga egenavkastningen än vad avgiftsunderlagets utveckling har. Detta beror på att buffertfonden initialt endast motsvarar drygt 10 % av avgiftsinkomsternas värde.

Medellivslängden

Medellivslängden beaktas i det nya pensionssystemet i huvudsak genom att varje individs pension beräknas genom att hans eller hennes pensionsbehållning vid pensioneringstillfället divideras med ett s.k. delningstal. Delningstalet speglar den återstående medellivslängden för åldrarna 61 år och äldre när personen fyller 65 år samt en ränta om 1,6 %. Det har varit ett medvetet val att utforma systemet med ett *fast delningstal* för varje årskull. Detta val innebär, i likhet med snittindexet, en risk för underskott och en möjlighet till överskott. Risken beror på att själva förändringen, övergången, från en medellivslängd till en annan inte påverkar beviljade pensioner. En ökande medellivslängd innebär en underskottsrisk eftersom systemet då betalar ”för höga” pensioner i förhållande till den pensionsrätt som intjänats.

I förhållande till ett system där medellivslängdens utveckling inte alls påverkar pensionsnivån, som är fallet i ATP-systemet, har dock större delen, ca två tredjedelar, av den underskottsrisk som förändringar i

[1] I Ds 1999:43 benämndes det som här benämns *omsättningstid* för fördelningsstyrka.

medellivslängd kan innebära eliminerats genom delningstalets utformning. Den automatiska balanseringen tar på ett särskilt och enligt regeringens uppfattning socialt önskvärt sätt hand om den resterande tredjedelen.

Tillgänglig egenavkastning och beslutad indexering

Genom att utforma indexeringen på ett sätt som innebär att förräntningen av pensionsskulden normalt kommer att avvika från den tillgängliga egenavkastningen kommer systemet vid viss utveckling att spara medel. Det sker om indexeringen av pensionsskulden med förändringen i snittinkomsten ett enskilt år är lägre än vad den tillgängliga egenavkastningen är. Då ökar tillgångarna mer än skulderna. Systemet stärks, konsolideringen ökar. Att systemet vid viss utveckling sparar medel gör det möjligt att under enskilda år eller längre tidsförlopp förränta pensionsskulden med mer än den tillgängliga egenavkastningen utan att systemets finansiella stabilitet därmed hotas. Under sådana år eller perioder kommer endast systemets skulder att öka med mer än vad tillgångarna ökar. Systemet försvagas, konsolideringen sjunker. Endast om försvagningen medför att skulderna blivit större än tillgångarna aktiveras balanseringen och avsteg görs från snittindexeringen.

Utformningen av det nya pensionssystemet tillåter således inte att de oförsäkringsbara riskerna återspeglas direkt i indexeringen eller i beräkningen av pensionerna. Endast via den påverkan dessa risker har på systemets balansräkning kan de komma att påverka pensionsnivån. Bl.a. genom att systemets balansräkning speglar effekten av alla oförsäkringsbara risker, positiva och negativa, över i princip alla år och genom att systemet endast avviker från den önskade indexeringen om det av balansräkningen framgår att så måste ske, minimeras avstegen från målet för det reformerade systemet.

4.2 Mål för det reformerade pensionssystemets fördelningsdel

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. Samma mål har föranlett beslutet att delningstalen skall vara fasta. 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.

Upprätthålls snittindexeringen kommer, om medellivslängden är konstant, den genomsnittliga inkomstpensionen att vara konstant i förhållande till genomsnittinkomsten.[2] Detta är socialt sett en mycket god egenskap i ett allmänt och obligatoriskt pensionssystem. Vidare innebär snittindexeringen att systemet skapar överskott och konsolideras vid viss utveckling. Huvudsakligen sker detta om den förvärvsaktiva befolkningen ökar, men det kan även ske vid ett positivt utfall vad avser de övriga oförsäkringsbara riskerna, såsom t.ex. avkastningen i buffertfonden. Sådana överskott kommer med automatik att användas för att upprätthålla snittindexeringen under perioder då systemet försvagas, t.ex. till följd av att den förvärvsaktiva befolkningen minskar eller till följd av att övriga oförsäkringsbara risker utvecklas negativt. Snittindexet i kombination med att avgiften till systemet avses vara fast minskar risken för att förhållandet mellan vad en generation betalat till systemet och vad den får ut skall variera mellan generationer.

Det fasta delningstalet ger en trygghet vad gäller pensionsrättens värde när den omräknats till pension och börjat att utbetalas.

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 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. På samma sätt som buffertfondens avkastning och omsättningstidens utveckling kan ge tillskott till systemets finansiering finns också en risk för att ”låg” avkastning eller sjunkande omsättningstid skall medföra att balanseringen aktiveras.

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. De eftersträvade goda sociala egenskaperna som föranlett utformningen av index och delningstal skulle komma att gynna vissa generationer på bekostnad av andra. De eftersträvade goda sociala egenskaperna skulle i sådana fall ha vänts till sin motsats.

4.3 Alternativ till snittindex, fasta delningstal och automatisk balansering

I stället för att genom en automatisk balansering hantera den oförsäkringsbara risken som avser avgiftsunderlagets utveckling, dvs. risken att

[2] Varje pensionärs inkomstpension kommer dock att utvecklas med 1,6 % mindre än snittinkomstutvecklingen. Detta beror på att en ränta om 1,6 % tillgodoräknas inkomstpensionen, via delningstalet, då den beviljas. Genom att nya pensionärer tillkommer varje år samtidigt som äldre dör kommer snittinkomstpensionen trots detta att vara i princip konstant i förhållande till snittinkomsten förutsatt att förhållandet mellan pensionsåldern och medellivslängden inte förskjuts och att balanseringen inte aktiveras.

den förvärvsaktiva befolkningen kan minska, hade systemet kunnat förränta pensionsskulden med ett index som direkt speglar avgiftsunderlagets utveckling. Systemet hade kunnat utformas med ett *summaindex*. Istället för att genom en automatisk balansering hantera den risk som utgörs av att medellivslängden kan förändras hade systemet årligen kunnat räkna om beviljade pensioner med förändringen i medellivslängd. Systemet hade kunnat förses med *rörliga delningstal*.[3]

Dessa alternativ, summaindex och rörliga delningstal, till den beslutade respektive föreslagna utformningen med snittindex, fasta delningstal och automatisk balansering skulle enligt regeringens bedömning innebära ett väsentligen sämre pensionssystem. Ett sådant system skulle ha varit sämre främst eftersom pensionsnivån i förhållande till snittinkomsten skulle ha varierat mer än vad som krävs för att utesluta varaktiga underskott. Sådan omotiverad variation undviks nu genom att de oförsäkringsbara riskerna *endast* kommer att påverka pensionsnivåerna om det är motiverat av finansiella skäl. Pensionsnivån påverkas alltså enbart om det annars skulle uppstå underskott som andra, i princip ”yngre”, skulle riskera att tvingas betala. Balanseringen innebär att alla över- och underskottstendenser beaktas och avvikelser från den önskade indexeringen endast görs om det totalt sett krävs för att undvika underskott.

Vidare skulle inte ett summaindexerat system med rörliga delningstal garantera ett finansiellt stabilt system. Detta eftersom ett sådant system inte beaktar effekten på pensionsutgifternas fördelning över tiden som förändringar i omsättningstid leder till eller beaktar buffertfondavkastningens påverkan på systemets inkomster. Dessutom kan ett summaindexerat system ge som resultat att pensionerna sjunker relativt snittinkomsten samtidigt som buffertfonden växer. Denna ineffektiva kombination kan i princip inte uppkomma i ett snittindexerat system. I ett snittindexerat system med automatisk balansering kan, vid en given medellivslängd, snittpensionen endast minska relativt snittinkomsten om systemet samtidigt är finansiellt ansträngt.

Materialiseras de oförsäkringsbara riskerna, netto över tiden, övergår systemet genom balanseringen till att, under en tid, förränta pensionsskulden med den *tillgängliga egenavkastningen*. Genom att eventuella underskott identifieras och fördelas snabbt och solidariskt på alla försäkrade i systemet – förvärvsaktiva liksom pensionärer – nära nog minimeras avvikelsen från den önskade snittindexeringen och därmed risken för att inkomstpensionens värde för olika generationer skall variera i förhållande till snittinkomsten. Om en ökning av medellivslängden leder till att den automatiska balanseringen aktiveras fördelas kostnaden för själva förändringen inte enbart på de pensionerade – vilket skulle vara fallet med rörliga delningstal – utan på hela försäkringskollektivet. Om och när förräntningen med den tillgängliga egenavkastningen innebär att indexeringen av pensionerna helt återställts återgår indexeringen till att ske med förändringen i snittinkomst.

Förses fördelningssystemet med regler för automatisk balansering kommer pensionssystemet oavsett ekonomisk och demografisk utveck-

[3] Ett alternativ till rörliga delningstal hade varit att utforma systemet med fasta delningstal som enligt någon metod beaktar medellivslängdens utvecklingstakt. Sådana delningstal hade till skillnad från den föreslagna metoden inte lett till ett finansiellt helt stabilt system.

ling garanterat att kunna fullfölja sitt åtagande i enlighet med de regler som en gång bestämts för systemet. Det kommer därmed att uppfylla det krav som bör ställas på ett väl utformat pensionssystem. Sveriges nya fördelningssystem, inkomstpensionssystemet, är det första finansiellt stabila fördelningssystemet med fast avgift i världen. Den finansiella stabiliteten i kombination med systemets automatiska strävan att indexera med snittinkomstens utveckling tillsammans med de fasta delningstalen innebär att systemets sociala egenskaper nära nog har maximerats.

4.4 Sammanfattning av förslaget 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. Ett sådant pensionssystem är finansiellt stabilt såväl i bemärkelsen att det säkerställer att konsolideringen inte kan understiga 100 % som i bemärkelsen att det i princip utesluter varaktiga underskott i fördelningssystemets buffertfond. Endast eviga påfrestningar kan ge upphov till varaktiga underskott i buffertfonden. Sådana underskott kan endast vara av begränsad omfattning och kan inte utvecklas okontrollerat.

De föreslagna reglerna för automatisk balansering av ålderspensionssystemet anger hur systemets tillgångar och skulder årligen skall beräknas. 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 sker utan inslag av prognoser. Balansräkningar för i huvudsak ofonderade, s.k. fördelningssystem har tidigare inte kunnat upprättas enligt redovisningsmässiga principer, dvs. med utgångspunkt enbart från verifierbara transaktioner och de värden som åsatts dessa. Att detta nu är möjligt beror på det nya pensionssystemets utformning tillsammans med insikten att avgiftsflödet i ett fördelningssystem skall värderas med utgångspunkt från hur pensionsskulden ackumuleras och avbetalas, dvs. det som mäts i den s.k. *omsättningstiden*. Förhållandet mellan tillgångar och skulder skall, enligt förslaget, årligen redovisas i form av ett *balanstal*.

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

$$Avgiftstillgång = avgiftsinkomst \times omsättningstid$$

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 förräntningen kommer att ske med den tillgängliga egenavkastningen. Förräntningen av utgående pensioner kommer att ske med den tillgängliga egenavkastningen minus 1,6 %.

Balansindex kan återställas till inkomstindexets nivå. Det sker i den takt som blir följden av att balansindexet för varje år ökar med den relativa förändringen i inkomstindex fortsatt multiplicerat med årets balanstal, dvs. balansindexet 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 balanstalet, efter att ha varit mindre än 1,00, att överstiga denna nivå. En sådan utveckling innebär att indexeringen med balansindex medför att förräntningen av pensionsskulden blir 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. I avsnitt 6, diagram 6.1 och 6.2, illustreras hur balanseringen fungerar i ett förlopp där balanseringen först aktiveras och därefter fasats ut.

4.5 Ålderspensionssystemet och utgiftstaken

I 1996 år ekonomiska vårproposition (1995/96:150) utvecklades frågan om utgiftstakets konstruktion. I propositionen konstaterades att riksdagen har beslutat om riktlinjer för ett reformerat ålderspensionssystem där förmånerna är avgiftsbestämda i en fristående försäkringsgren till vilken en fast avgift förs. Eftersom utbetalningarna från det nya systemet inte låg inom propositionens beslutsperiod behandlades detta konstaterande inte ytterligare. Godtar riksdagen förslaget till automatisk balansering kommer reformen i allt väsentligt att vara genomförd i enlighet med de principer som fastställdes av riksdagen år 1994. Med regler för automatisk balansering blir pensionssystemet finansiellt stabilt. Frågan om hur ålderspensionsutgifterna bör hanteras i budgeten och i förhållande till utgiftstaken aktualiseras därmed. Frågan kräver dock ett helhetsperspektiv på den statliga budgetprocessen. Inom Regeringskansliet övervägs för närvarande slutsatser och eventuella åtgärder med anledning av vad utredningen Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen, SOU 2000:61, föranleder. Vidare pågår inom det s.k. VESTA-projektet 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. Lämpliga dokument att behandla dessa frågor i torde vara den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen och/eller

5 Beräkning av fördelningssystemets ekonomiska ställning, m.m.

Regeringens förslag: Ett mått på den ekonomiska ställningen i ålderspensionssystemets fördelningsdel skall skapas. Måttet skall benämnas *balanstal*. Balanstalet visar förhållandet mellan fördelningssystemets tillgångar och skulder. Tillgångarna utgörs av den s.k. avgiftstillgången och tillgångarna i buffertfonden. Skulderna avser fördelningssystemets totala åtagande.

Om balanstalet understiger 1,00 skall avsteg från omräkningen av pensionsbehållningar och pensioner med inkomstindex göras.

Balanstalet skall för varje år fastställas av regeringen efter att det har beräknats av Riksförsäkringsverket. Balanstalet skall första gången fastställas för år 2003.

Balanseringspromemorians förslag: överensstämmer i huvudsak i med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket* (RFV) ställer sig bakom principen om en automatisk balansering. Samtidigt anser RFV att internationell försäkringsmatematisk och ekonomisk expertis bör anlitas för att få en utomstående analys av konstruktionen av den automatiska balanseringen och dess effekter. *Riksgäldskontoret* anser att en mekanism för automatisk balansering av pensionerna är en nödvändig förutsättning för ett långsiktigt stabilt pensionssystem. *Statskontoret* konstaterar att balanseringen innebär ökad finansiell stabilitet och att systemets autonomi stärks genom att balanseringen sker med automatik. Kontoret anser att dessa egenskaper är av väsentlig betydelse i ålderspensionssystemet och tillstyrker förslaget. *Konjunkturinstitutet* anser att förslaget är bra i sina huvudprinciper och att det har viktiga fördelar jämfört med andra redovisade metoder för att förstärka ålderspensionssystemets finansiella stabilitet. *Allmänna pensionsfonden, Första, Andra och Tredje fondstyrelsen* anser att det allmänt sett är ett bra och framsynt förslag och ställer sig bakom dess grunddrag. *Jönköpings läns allmänna försäkringskassa* ser med tillfredsställelse att den finansiella stabiliteten, som förts fram som en grundtanke i det nya pensionssystemet nu säkras. Kassan framför samtidigt att det är mycket viktigt att informationen om balanseringen kan föras fram på ett för allmänheten tydligt och förståeligt sätt. *Svenska Arbetsgivareföreningen/Sveriges Industriförbund* tillstyrker förslaget och anser att det bidrar till att öka stabiliteten i det allmänna pensionssystemet. *PRO* tillstyrker i princip förslaget. *PRO* är dock bestämt mot att systemet införs innan man utrett hur ett eventuellt uppkommande överskott skall fördelas.

Landsorganisationen (LO) anser att särskilda regler för hantering av ett underskott inte skall bestämmas i förväg. Detta med hänvisning till att det reformerade ålderspensionssystemet är avgiftsbestämt och i övrigt

kopplat till den samhällsekonomiska utvecklingen. LO framför vidare att om en sådan extremt ogynnsam situation skulle uppkomma, som skulle aktivera balanseringen, måste politikerna i det läget ta sitt ansvar och agera relevant. Detta politiska ansvar anser LO är viktigare än att formulera regler som med automatik bromsar indexeringen av intjänade pensionsrättigheter. *Sveriges Pensionärers Riksförbund (SPRF)* anser att förslaget till automatisk balansering inte skall införas eftersom behov därav saknas om en tillräckligt stor buffertfond behålls. *Sveriges Pensionärers Intresseparti i Vellinge* avstyrker bestämt förslaget.

Sveriges Pensionärsförbund (SPF) anser att en fördel med den föreslagna metoden är att den skall fungera automatiskt och således inte är beroende av några politiska beslut. En nackdel, enligt förbundet, är att den på sikt kan urholka pensionens realvärde. *Tjänstemännens centralorganisation* (TCO) anför att det är viktigt att ha kontrollmekanismer som ger signaler om obalanser i ett allmänt pensionssystem som har så stor betydelse för så många. Organisationen framför samtidigt att det också är viktigt för den ekonomiska utvecklingen att allmänheten har förtroende för systemet och inte känner att de måste bygga upp egna reserver för att känna sig säkra på den framtida pensionen. *Svenska Aktuarieföreningen* är inte övertygad om att den föreslagna modellen beskriver de förlopp den är avsedd för på ett ändamålsenligt sätt.

Skälen för regeringens förslag: En grundprincip i det reformerade pensionssystemet är att pensionerna bestäms med utgångspunkt från de avgifter som betalats till systemet. Det är ett s.k. avgiftsdefinierat system. Detta gäller lika för den allmänna pensionens båda inkomstrelaterade delar: inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet.

Inkomstpensionssystemet är ett s.k. fördelningssystem. Ett fördelningssystem kännetecknas av att det inte har något krav på att pensionsåtagandet i systemet skall motsvaras av fonderade tillgångar. Detta innebär bl.a. att såväl avgifter som eventuella tillgångar i en fond är fria att användas för att betala pensioner med. Att avgiftsinkomsten direkt kan användas för att finansiera pensionsutgifter innebär i sin tur att avgiftsinkomsten är en tillgång för systemet. Fonden i ett fördelningssystem motsvarar vanligen endast en liten andel av pensionsskulden. Ett fördelningssystems fond benämns buffertfond.

Premiepensionssystemet är ett s.k. premiereservsystem. I ett sådant system motsvaras varje skuldkrona definitionsmässigt av minst lika stora tillgångar i systemets fond. I ett avgiftsdefinierat pensionssystem ger varje avgiftsinkomst upphov till en motsvarande pensionsskuld. Avgiftsinkomsterna i ett premiereservsystem är normalt inte fria att användas till att finansiera pensionsutgifter. Avgifterna till ett premiereservsystem utgör därför inte någon tillgång för systemet, systemets tillgångar utgörs helt av fonden. Premiereservsystemets fonder skall motsvara minst hela systemets pensionsskuld.

Avgiften till det inkomstgrundade pensionssystemet är totalt 18,5 % av den pensionsgrundande inkomsten efter avdrag för allmän pensionsavgift. Avgiften fördelas med 16,0 procentenheter till fördelningssystemet och resterande 2,5 procentenheter till premiereservsystemet. Det reformerade inkomstgrundade pensionssystemet är således till större delen ett fördelningssystem. Utöver dessa två avgiftsfinansierade former av pensioner finns även en skattefinansierad garantipension som ger en ut-

fyllnad för individer som inte haft förvärvsinkomster eller endast låga sådana inkomster.

Oavsett om ett avgiftsdefinierat pensionssystem är utformat som ett fördelnings- eller premiereservsystem kan dess långsiktiga finansiella stabilitet inte garanteras genom att förändra avgiften till systemet. Detta beror på att i ett avgiftsdefinierat system leder en högre eller en lägre avgift till att intjänandet av pensionsrätt blir motsvarande högre eller lägre. På sikt kommer därmed utgifterna att påverkas i proportion till hur avgiften förändrats. Om t.ex. ett underskott i ett avgiftsdefinierat system motverkas genom en ökad avgift kommer det på sikt att leda till högre utgifter och till att underskottet förvärras. Detta gäller såvida inte orsaken till att underskottet först uppstod har upphört att verka inom viss tid. Eftersom den finansiella stabiliteten i avgiftsdefinierade system inte kan garanteras genom att förändra avgiften är det oundgängligt att ett sådant systems finansiella balans regleras på utgiftssidan.

Det är således en logisk nödvändighet att säkerställa inkomstpensionssystemets finansiella balans genom att anpassa dess utgifter till systemets inkomster. Även utöver detta faktum finns det goda skäl för att skapa ett pensionssystem med en fast avgift och som oavsett ekonomisk eller demografisk utveckling inte kan ge upphov till varaktiga underskott. Detta gäller ur såväl de försäkrades perspektiv som för samhället i stort.

Att pensionssystemet är finansiellt stabilt innebär att det inte föreligger risker för att statens finanser, via påverkan av det inkomstrelaterade ålderspensionssystemet, skall försämras vid svängningar eller permanenta förändringar i ekonomiska eller demografiska förutsättningar. Denna egenskap möjliggör i sin tur att det allmänna pensionssystemet kan fungera oberoende av statsfinansernas utveckling. Genom att skapa ett inkomstgrundat ålderspensionssystem som oavsett ekonomisk eller demografisk utveckling är finansiellt stabilt erhåller statsbudgeten och pensionssystemet en hög grad av isolering från varandra. Bl.a. mot bakgrund av det mycket längre tidsperspektiv som måste anläggas i ett pensionssystem än vad det normalt finns anledning eller möjlighet till i frågor som rör statsbudgeten är en sådan ordning ändamålsenlig. Det stärker pensionsutfästelsens trovärdighet och värde. Ett annat betydelsefullt skäl för att skapa ett finansiellt stabilt pensionssystem är att ett sådant minskar risken för oavsedda inkomstomfördelningar mellan generationer.

Den metod regeringen föreslår för att säkerställa finansiell stabilitet i fördelningssystemet innebär att systemets tillgångar och skulder årligen skall beräknas. Regeringen föreslår att Riksförsäkringsverket ges i uppdrag att utföra denna beräkning. Tillgångarna skall årligen jämföras med skulderna i ett tal som föreslås benämnas balanstal. Balanstalet skall enligt förslaget fastställas av regeringen. Om balanstalet understiger 1,00 skall avsteg från omräkningen av pensionsbehållningar och pensioner med inkomstindex göras. Regeringens förslag till hur tillgångar och skulder skall beräknas beskrivs i avsnitt 5.1-5.3 nedan. Regeringens förslag till hur underskott mellan tillgångar och skulder skall undvikas redovisas i avsnitt 6. Metoden innebär att risken för varaktiga underskott i buffertfonden elimineras. Enda undantaget härvidlag är en situation där systemet utsätts för evig påfrestning av viss styrka.

Metoden som utarbetats för att beräkna värdet av fördelningssystemets avgiftsinkomst och skuld innebär att en balansräkning kan uppställas för systemet som följer redovisningsmässiga principer i det att den endast beräknas med utgångspunkt från verifierbara transaktioner. Därmed blir det generationskontrakt som fördelningssystemet kan sägas utgöra överskådligt och genomskinligt för såväl dem som sparar i systemet som för dem som uppbär pension från det. Balansräkningen ger värdefull information till beslutsfattare och försäkrade samt stärker pensionsutfästelsens trovärdighet och därmed dess värde.

Den finansiella stabilitetens pris

De positiva egenskaper det reformerade systemets finansiella stabilitet innebär för samhället och de enskilda erhålls till priset av att utvecklingen av pensionernas värde kan komma att avvika negativt i förhållande till såväl konsumentprisernas utveckling som inkomstutvecklingen, dvs. minska i absolut och/eller relativ köpkraft. Dock är fördelningssystemet i stort utformat så att det – inom ramen för ett finansiellt stabilt system – söker minimera risken för att negativa avsteg från inkomstutvecklingen skall behöva göras. I och med att indexeringen av pensionerna sker med avdrag för den i delningstalet tillgodoräknade räntan om 1,6 % kommer dock inte pensionärerna som individer att uppleva denna följsamhet visavi snittinkomstutvecklingen. Följsamheten gäller i stället pensionärerna som grupp. Motiven för normen har utförligt redogjorts för i prop. 1997/98:151, s. 391–395. I avsnitt 10 redovisas den effekt balanseringen har för pensionsnivån i vissa utvecklingsförlopp.

Med en inkomstgrundad ålderspension i skiktet 0–3,07 prisbasbelopp (0–2,72 prisbasbelopp för gifta) erhåller pensionären utöver sin inkomstpension även garantipension. Garantipensionen avtrappas mot inkomstrelaterad pension med 100 % upp till en inkomstrelaterad pension om 1,26 prisbasbelopp (1,14 prisbasbelopp för gifta). I inkomstskiktet mellan 1,26 och 3,07 prisbasbelopp (1,14–2,72 för gifta) är avtrappningen 48 %. Garantipensionen indexeras inte med inkomstindex utan med förändringen i konsumentprisindex (KPI). Att garantipensionen indexeras med förändringen i KPI och att den avtrappas mot inkomstrelaterad pension 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 relativt få, och med tiden minskade antalet, pensionärer med en inkomstrelaterad pension om högst 1,26 prisbasbelopp (1,14 prisbasbelopp för gifta) kommer inte alls att beröras av vare sig snittinkomstutvecklingen eller eventuell balansering. Detta beror på att avtrappningen i det skiktet är 100 %. För pensionärer med en inkomstrelaterad pension om 1,26–3,07 prisbasbelopp (1,14–2,72 för gifta) innebär avtrappningen att en real minskning av inkomstpensionen med 100 kr kommer att öka garantipensionen med realt 48 kr (48 %). Nettominskningen stannar då vid 52 kr. Omvänt, vid en positiv utveckling av inkomstpensionen med realt 100 kr, minskar garantipensionen med realt 48 kr varvid nettoförbättringen av den totala pensionen då blir 52 kr.

Utformningen av garantipensionen innebär att de lägre pensionsnivåer i förhållande till snittinkomsterna som blir följden av en svag tillväxt i

systemets tillgängliga egenavkastning till större delen kommer att bäras av dem som har relativt sett höga pensioner. Även i detta avseende har det reformerade systemet bättre egenskaper än ATP/Folkpensionssystemet. I dessa system har beslut om en minskning av basbeloppet, eller minskning av dess indexering, påverkat alla delar i pensionen lika mycket. Denna utformning har medfört ett behov av riktade åtgärder till förmån för de sämst ställda pensionärerna i situationer när basbeloppet inte räknats om med hela förändringen i konsumentprisindex.

Ytterligare en form av kostnad för den finansiella stabilitet som det reformerade systemet erhåller med regeringens förslag utgörs av att balanseringen kan aktiveras, och minska indexeringen av pensionerna, vid cykliska förlopp. I vissa fall kommer då, i efterhand, att kunna konstateras att balanseringen med kunskap om den framtida utvecklingen inte hade varit nödvändig. Vid cykliska förlopp som aktiverar balanseringen kommer reglerna med automatik att återställa pensionerna när det cykliska förloppet medger detta. Dock orsakar balanseringen vid ett sådant cykliskt förlopp en form av välfärdsförlust dvs. pensionerna utvecklas på sämre sätt än vad som hade varit nödvändigt om de faktiska förloppen varit kända när balanseringen aktiverades. Förlusten beror huvudsakligen på att framtiden i de avseenden som styr utvecklingen av systemets ekonomiska ställning i stort är oförutsägbar. För det fall att 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. Då kommer kostnaden för den finansiella stabiliteten i detta avseende inte att utgöras av tillfälligt lägre pensioner vid cykliska svängningar utan av kostnaden för den marginal, den konsolidering över nivån 100 %, systemet har.

När det gäller synen på balanseringen och den eventuella negativa effekt den kan komma att ha för pensionsnivån är det viktigt att beakta att även i det förmånsbestämda ATP/Folkpensionssystemet har utvecklingen av pensionerna vissa år, genom särskilda riksdagsbeslut, inte följt utvecklingen av konsumentpriserna. Dessa systems finansiella instabilitet har föranlett riksdagen att vid ett par tillfällen införa regler som minskat indexeringen av pensionerna när detta har ansetts vara påkallat av finansiella skäl. Detta har skett trots att det inte från början funnits några regler för sådana avvikelser. I ett finansiellt stabilt system skall inte sådana i princip oförutsägbara ingripanden behöva ske. Istället minskas pensionsutgifterna, om det är nödvändigt för systemets finansiella stabilitet, och återställs, om systemets finansiella stabilitet tillåter det, enligt på förhand beslutade regler.

Det automatiska förfarandet innebär att regler för den anpassning som eventuellt kan bli nödvändig finns i systemet från början. Därmed kan information lämnas till de försäkrade om inkomstpensionens utveckling vid olika ekonomiska och demografiska utvecklingsförlopp. Systemets reaktion på varje samhällsekonomiskt utvecklingsförlopp är i princip förutsägbar för dem som sparar och dem som lyfter pension. I ett pensionssystem av fördelningstyp utgörs de oförsäkringsbara riskerna huvudsakligen av förlopp som har med livet självt att göra; hur många barn föds, in- och utvandring, när och hur mycket medborgarna arbetar och ersättningen för arbetet, när individerna pensioneras samt hur länge de lever efter denna tidpunkt.

Inte minst erfarenheterna av ATP-systemet visar att det inte går att undvika följderna av en svag ekonomisk utveckling. Det går inte heller att undvika följderna av en minskande förvärvsaktiv befolkning eller effekterna av att pension skall utbetalas i genomsnitt allt fler år per försäkrad till följd av att medellivslängden ökar samtidigt som pensionsåldern är konstant eller t.o.m. sjunker. Tydlig information om dessa oförsäkringsbara risker är den form av trygghet som går att åstadkomma i ett allmänt ålderspensionssystem av fördelningstyp. Utöver den ofullkomliga men sannolikt ändå bästa möjliga säkerhet som ligger i att de faktorer som påverkar framtiden är kända och tydligt utpekade kan, eventuellt, kunskap om de samhällsekonomiska och demografiska sambanden dessutom påverka att de oförsäkringsbara förloppen utvecklas i positiv riktning. Sveriges nya fördelningssystem medför mycket goda möjligheter till systematisk, årlig och träffsäker information till beslutsfattare och medborgare om grundläggande ekonomiska och demografiska samband.

5.1 Beräkning av avgiftstillgången

Regeringens förslag: Avgiftstillgången skall beräknas som avgiftsinkomsten multiplicerad med *omsättningstiden.* Omsättningstiden är den med pensionsrätterna och pensionsbeloppen vägda genomsnittliga tiden från det att pensionsrätt intjänas till det att den utbetalas i form av pension.

För beräkningen av balanstalet används ett utjämnat värde för avgiftsinkomsten och omsättningstiden som avser det andra året före det år balanstalet avser.

Balanseringspromemorians förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Regeringen har dock valt att föreslå tekniska förändringar i ett antal avseenden.

Remissinstanserna: RFV anför att det finns skäl att anta att följsamhetsnormen om 1,6 % inte beaktats på ett korrekt sätt i den föreslagna beräkningen av avgiftstillgången. Om normen skulle beaktas på det sätt som RFV anser borde ske beräknar verket att avgiftstillgången minskar med ca 3 %, år 2001 motsvarande ca 140 miljarder kronor. *Svenska Aktuarieföreningen* tar, mot bakgrund av balanseringspromemorians resonemang om effekter av eventuella samband mellan inkomstnivå och livslängd, upp frågan om samband mellan inkomst, kön och dödlighet. Föreningen finner det naturligt och förhållandevis enkelt att beakta könsberoende pensionsrätt och dödlighet vilket, enligt föreningen, borde få till effekt att avgiftstillgången ökar. Även sambandet mellan förtidspension och dödlighet anser föreningen borde kunna beaktas i en utbyggd beräkningsmodell.

Skälen för regeringens förslag: Mot bakgrund av bestämmelsernas karaktär av tillämpningsregler för en myndighet och deras komplexitet avser regeringen att ge vissa av de detaljerade reglerna vad gäller beräkningen av avgiftstillgången i förordningsform. Hur beräkningsreglerna i detalj kommer att se ut framgår av bilaga 1. Här beskrivs reglerna till den del de föreslås lagregleras, i övrigt ges endast en kortfattad redogörelse.

I princip är avgiftstillgången lika med avgiften multiplicerad med omsättningstiden. Den exakta beräkningen blir dock mer sammansatt än så. Detta beror främst på att det har ansetts angeläget att utjämna variationer i avgiftsinkomster och omsättningstid. Vidare är det angeläget att göra dessa utjämningar på ett sätt som ansluter till de utjämningar som redan finns i inkomstindexets konstruktion. Föreslagna utjämningar m.m. av avgiften och omsättningstiden i beräkningen av balanstalet beskrivs nedan och i tablå 5.1.

Om det år som balanstalet beräknas för betecknas med *t* kommer beräkningen av balanstalet att ske på hösten år t-1. Balanstalet beräknas och fastställs samtidigt som inkomstindex. Pensionsbehållningar och pensioner vid utgången av år t-1 räknas om med kvoten mellan indexet för år t och år t-1, samt med arvsvinstfaktor och förvaltningskostnadsfaktor detta år. Helst skulle därför avgiftstillgången, buffertfonden och pensionsskulden i balanstalet avse utgången av år t-1. Eftersom år t-1 inte avslutats när balanstalet skall beräknas skulle det kräva prognoser för avgiftsinkomsterna och för buffertfondens värde år t-1. Vad gäller pensionsrätterna skulle det krävas en prognos både för år t-1 och för år t-2. För att minska inslaget av prognos beräknas i stället avgiftstillgången, buffertfonden och pensionsskulden för utgången av år t-2.

Avgiften i beräkningen av avgiftstillgången

För att minska rörligheten i avgiftstillgången föreslår regeringen att avgiftstillgången skall beräknas med ett utjämnat värde för avgiftsinkomsten. Det utjämnade värdet för avgiftsinkomsten föreslås utgå från den genomsnittliga avgiftsinkomsten under de senaste tre avslutade kalenderåren vid tidpunkten för beräkningen, dvs. avgiftsinkomsterna det andra, tredje och fjärde året före det år balanstalet avser. Om detta genomsnitt direkt skulle användas för att beräkna avgiftstillgången är det inte avgiftsunderlaget vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser utan i genomsnitt ett utjämnat värde för det tredje året före det år balanstalet avser som skulle ingå i beräkningen av avgiftstillgången. Avgiftstillgången skulle därmed, i en växande ekonomi, systematiskt underskattas. Därför skall det framräknade medelvärdet av de tre senaste årens underlag skrivas fram ett år. Det sker med en beräkning som direkt ansluter till hur inkomstindex beräknas.

Inkomstindex mäter den genomsnittliga årliga förändringen under en treårsperiod i det valda inkomstmåttet, i princip pensionsgrundande inkomster per person med sådana inkomster. Ett glidande treårigt medelvärde har valts för att jämna ut förändringarna i den snittinkomst indexet mäter. För att inte det glidande treårsmedelvärdet skall leda till att det tar tre år innan förändringar i inflationstakt helt beaktats i omräkningen av pensionerna dras prisförändringen under treårsperioden av från den nominella förändringen och därefter återläggs prisförändringen det senaste året. På detta sätt beaktas förändringar i ”inflationstakt” mycket snabbare i indexeringen av pensionerna än vad som skulle vara fallet utan dessa regler.

Det är angeläget att förhindra omotiverade avvikelser i förhållandet mellan avgiftstillgång och pensionsskuld. Därför föreslår regeringen att samma års inflation och underlag (underlagen är dock olika definierade)

som används i beräkningen av inkomstindex också skall användas i framskrivningen av avgiftsinkomsterna som ingår i beräkningen av avgiftstillgången. Det sker genom att det utjämnade värdet för avgiftsinkomsterna föreslås skrivas fram med den genomsnittliga årliga relativa förändringen i avgiftsinkomsterna det andra året till femte året före det år balanstalet avser, efter att förändringen först rensats för prisförändringen under den treårsperiod som mätningen av inkomstförändringen avser och prisförändringen det senaste året har återlagts.

Med avgifter avses de avgifter som förts eller skall föras till buffertfonden, oavsett vilket kalenderår avgiften kontant tillfallit systemet. Huvudsakligen kommer skillnader mellan vilket år pensionsrätten avser och det år avgiften betalas att avse avgifter som betalas i januari. Sådana avgifter kommer normalt till större delen att avse avgifter som betalats för pensionsrätt beräknad på inkomster intjänade i december året före. Att det är avgifterna enligt bokföringsmässiga principer som skall användas i beräkningen av avgiftstillgången ställer höga krav på precision i de omföringar mellan statsbudgeten och pensionssystemet som skall göras. Eftersom inte alla pensionsrätter det andra året före det år balanstalet avser beräknats när balanstalet beräknas, det gäller främst egenföretagare, kommer inte beräkningen av avgiftsinkomsterna enligt bokföringsmässiga principer att kunna vara helt exakt.

Tablå 5.1 Exempel på underlag och tidsaspekter på beräkningen av avgiftstillgången

För att göra exemplet mer åskådligt har valts att beskriva beräkningen för ett specifikt år, nämligen balanstalet för år 2000.

$$BT_{2000} = \frac{AT_{1998} + BF_{1998}}{PS_{1998}}$$

$$AT_{1998} = \overline{A}_{1998} \times \overline{OT}_{1998}$$

$$\overline{A}_{1998} = \left(\frac{A_{1998} + A_{1997} + A_{1996}}{3}\right) \times \left(\frac{A_{1998}}{A_{1995}} \times \frac{KPI_{1995}}{KPI_{1998}}\right)^{1/3} \times \left(\frac{KPI_{1998}}{KPI_{1997}}\right)$$

$$\overline{OT}_{1998} = \text{median}\left[OT_{1997}, OT_{1996}, OT_{1995}\right]$$

där

BT	= balanstal
AT	= avgiftstillgång
BF	= buffertfond, dvs. Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna
PS	= pensionsskuld
$\overline{A}$	= utjämnat värde för avgiftsinkomsten
$\overline{OT}$	= utjämnat värde för omsättningstiden
A	= avgiftsinkomst, enligt bokföringsmässiga principer
OT	= omsättningstid
KPI	= konsumentprisindex för juni månad

Omsättningstiden

Omsättningstiden[4] mäter tiden från det att pensionsrätt tjänas in till det att den utbetalas, mätt som ett vägt medelvärde. Tiden vägs med varje

[4] I Ds 1999:43 benämndes det som här benämns *omsättningstid* för fördelningsstyrka.

åldersgrupps intjänande av pensionsrätt och pensionsbeloppet till varje åldersgrupp. Hur omsättningstiden närmare beräknas framgår av bilaga 1.

Pensionsutgifternas fördelning över tiden beror bl.a. på förändringar i omsättningstid. Förkortas omsättningstiden kommer utgifterna tidigare, avgifternas förmåga att finansiera pensionsutgifterna försämras. Förlängs omsättningstiden senareläggs utgifterna, avgifternas förmåga att finansiera pensionsutgifterna förbättras.

Talet 1 dividerat med omsättningstiden, dvs. inversen av omsättningstiden, är avgiftsflödets diskonteringsfaktor. Denna diskonteringsfaktor är specifik för hur pensionssystemets regler tillsammans med aktuella förvärvs- och dödlighetsmönster medför att pensionsskulden ackumuleras och avbetalas, givet de regler och förvärvs- och dödlighetsmönster som gäller mätåret. Att omsättningstiden är en korrekt diskonteringsfaktor för avgiftsflödet visas inte i propositionen. En förståelse för omsättningstidens betydelse för avgifternas förmåga att finansiera pensionsskulden kan dock erhållas genom ett enkelt exempel.

Anta att avgiftsunderlaget är konstant två år men att det mellan åren sker en förskjutning i avgiftsunderlagets fördelning på olika åldrar. År två har den andel av totalt intjänad pensionsrätt som avser ”yngre” ökat – jämfört med ”äldres” intjänande. Det leder i sin tur till att pensionsutgifternas fördelning i tiden kommer att flyttas så att en del av utgifterna kommer senare. De pensioner som kommer att betalas om relativt kort tid kommer att ha minskat eftersom äldres relativa intjänande minskat. Detta utan att pensionsskulden minskat. Om det nya förvärvsmönstret består kommer inte förändringen att balanseras av högre utgifter i förhållande till avgifterna någon framtida period. Förskjutningen i intjänande medför en bestående förstärkning av buffertfonden. Samma avgiftsinkomsters förmåga att finansiera pensionsskulden förbättras när omsättningstiden förlängs, diskonteringsfaktorn minskar.

Det som huvudsakligen bestämmer omsättningstiden är de olika åldersgruppernas relativa snittinkomst. Om yngres snittinkomst i förhållande till äldres snittinkomst ökar, ökar också den tid som pensionsrätt i genomsnitt ligger i systemet innan den utbetalas. Om förvärvsfrekvensen i yngre åldrar ökar, ökar, av samma orsak, omsättningstiden. En ökning av invandringen i yngre åldrar har samma effekt om de invandrade får arbete. Omvänt kommer omsättningstiden att sjunka om äldres snittinkomst i förhållande till yngres dito ökar, om förvärvsfrekvensen i högre åldrar ökar eller om invandringen i högre åldrar ökar.

Omsättningstiden är oberoende av skillnader i åldersgruppernas storlek. Skillnader i årskullarnas storlek påverkar däremot avgiftsinkomsternas storlek. Allt annat lika så kommer inträde av stora årskullar i förvärvslivet att innebära att avgiftsunderlaget och avgiftsinkomsterna växer snabbare än snittinkomsten. Deras utträde innebär att avgiftsunderlaget växer långsammare än snittinkomsten. Sådana demografiska förändringar påverkar inte omsättningstiden men väl förhållandet mellan snittinkomstutvecklingen och avgiftsinkomsternas utveckling. Därmed påverkar sådana förändringar balanstalets utveckling. I exemplet här skulle balanstalet öka när de stora årskullarna träder in i förvärvslivet och minska när de pensioneras.

Vidare är dödligheten i olika åldrar efter pensionsåldern betydelsefull för omsättningstiden. Variationer i dödlighet före pensionsåldern har

också viss, marginell betydelse. Om medellivslängden efter pensionsåldern ökar, ökar delningstalet. Det ger upphov till att de årskullar som fr.o.m. det året pensioneras får en lägre årlig pension. Det innebär en likviditetsmässig förstärkning av systemet – allt annat lika skulle buffertfonden växa. Likviditetsminskningen som uppstår genom att redan beviljade pensioner inte berörs av den ökade medellivslängden är dock större än den likviditetsförstärkning som det högre delningstalet medför. Beräkningen av omsättningstiden beaktar den likviditetsförstärkning som det högre delningstalet isolerat skulle medföra. Omsättningstiden ökar därför om medellivslängden ökar. Samtidigt kommer pensionsskulden att öka vid en sådan förändring. Ökningen av skulden är större än tillgångarnas ökning när medellivslängden stiger.

I balanseringspromemorian redovisades beräkningar av den genomsnittliga intjänandetiden avseende perioden 1968–1996. Dessa visade att den genomsnittliga intjänandetiden har varit förhållandevis stabil. Standardavvikelsen[5] under perioden beräknades till 0,57 år och medelvärdet till 24,2 år. Den genomsnittliga intjänandetiden har dock trendmässigt sjunkit under den studerade perioden, främst beroende på senare inträde i arbetslivet. Under samma period har medellivslängden ökat vilket ökat omsättningstiden med uppskattningsvis ungefär lika mycket som förändringen i förvärvsmönster minskat den.

Även omsättningstiden beräknas som en form av medelvärde. Motivet är också här att minska variationer i värdet för avgiftstillgången. För att beräkna omsättningstiden ett visst år måste i princip varje individs pensionsrätt vara fastställd. Pensionsrätterna för det andra året före det år balanstalet avser (år t-2 om det år balanstalet beräknas för betecknas med t) är inte fastställda för alla inkomsttagare på hösten året före det år balanstalet avser (år t-1), när beräkningen av balanstalet enligt förslaget skall göras. Det är främst egenföretagarnas pensionsrätt som inte fastställts vid denna tidpunkt. Därför föreslås att omsättningstiden som skall ingå i beräkningen av balanstalet för år *t* först beräknas för vart och ett av det tredje, fjärde respektive femte året före det år balanstalet avser varefter medianen av de tre omsättningstiderna används i beräkningen av avgiftstillgången. Medianen är det till storleken mittersta av de tre beräknade omsättningstiderna. Median bedöms i sammanhanget vara ett bättre medelvärde än ett aritmetiskt medelvärde. Enstaka tillfälliga rörelser i omsättningstiden kan genom medianberäkningen sorteras bort helt. Omsättningstiden är oberoende av den allmänna inkomst- och prisutveckling varför det ur detta perspektiv inte spelar någon roll att det senaste året i beräkningen av omsättningstiden är ett år äldre än beräkningen av avgifterna. Det medför endast att en förändring i omsättningstid får genomslag i avgiftstillgången med ett års fördröjning. En sådan fördröjning kan innebära att buffertfondens likviditet blir något sämre än vad den skulle ha varit om förändringen i omsättningstid fått ett snabbare genomslag på avgiftstillgången. Denna effekt har fördröjningen emellertid endast i en situation när balanseringen aktiverats.

[5] Standardavvikelse är ett statistiskt mått på en variabels spridning kring sitt medelvärde.

Riksförsäkringsverket anför i sitt remissyttrande att normen om 1,6 % bör ingå i beräkningen av avgiftstillgången. Normen som används för att beräkna utgående pensioner innebär att pensionerna vid beviljandet är högre och därefter utvecklas sämre än om beräkningen av pensionerna skett utan norm. Den genomsnittliga, med pensionsbeloppet vägda, tid pensionerna utbetalas blir kortare genom att pensionen vid nybeviljandet är jämförelsevis hög och därefter minskar med 1,6 % varje år i förhållande till den reala inkomstutvecklingen. Således är RFV:s uppfattning korrekt och normen skall beaktas i beräkning av avgiftstillgång. Det korrekta sättet att beakta normen medför, så som RFV anför, att omsättningstiden blir ca 3 % lägre än vad som redovisades i Ds 1999:43.

Effekterna på pensionssystemets beräknade ställning som denna förändring medför analyserades under hösten år 1999 av en arbetsgrupp i regeringskansliet. Arbetsgruppens bedömning var att risken för att balanseringen skall aktiveras, efter att beräkningarna korrigerats så att normen beaktades, var ungefär densamma som framkom i de beräkningar som låg till grund för överenskommelsen om överföringsbeloppet. Se prop. 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade pensionssystemet, s. 62-63. Uppdaterade beräkningar av systemets ekonomiska ställning redovisas i avsnitt 10.

Vissa förändringar i förhållande till förslaget i promemorian Ds 1999:43

Utöver att beakta normen i beräkningen av omsättningstiden har i förhållande till förslaget i balanseringspromemorian (Ds 1999:43) vissa ytterligare förändringar gjorts av den föreslagna beräkningen. I föreliggande förslag har beräkningen delats i två steg. Först beräknas omsättningstiden varefter denna multipliceras med avgiften för att erhålla *avgiftstillgången*. I promemorian beräknades istället det som kallades *balansskuld/avgiftsförmögenhet* i ett enda steg. Genom att separat beräkna omsättningstiden har beräkningen kunnat förenklas betydligt. Utöver denna förenkling har förändringar skett när det gäller utjämningen av avgiftsinkomster och omsättningstid. Dessa förändringar har gjorts i syfte att minska rörligheten (volatiliteten) i balanstalet. Vidare utgår den här beskrivna beräkningen av omsättningstiden enbart från uppgifter i pensionsregistret. I promemorian normaliserades antalet individer med utgångspunkt från förändringar i antalet personer i olika åldrar i *befolkning*. Här föreslås normaliseringen ske med utgångspunkt från förändringen i antalet försäkrade i olika åldrar. Förändringen förenklar i och med att underlaget för beräkningen helt kommer att utgöras av pensionsregistret. Beräkningen innebär vidare att omsättningstiden vad avser den genomsnittliga utbetalningstiden skall beräknas med utgångspunkt från hur pensionsbeloppen upphör att utbetalas. I promemorian föreslogs att denna beräkning skulle ske med utgångspunkt från hur individerna dör. Motivet för denna förändring är att den ger ytterligare precision i beräkningen i det fall det finns samband mellan pensionsnivå och medellivslängd.

En traditionell nuvärdesvärdering av en evig periodisk inkomst görs genom att dividera inkomsten med en ränte- eller diskonteringsfaktor. Nuvärdet av en årlig, evig inkomst om t.ex. 100 kr är 2 500 kr om diskonteringsfaktorn är 4 % (100/0,04).

Avgiftstillgången kan i stället för att beräknas som produkten av avgifterna och omsättningstiden beräknas genom att dividera avgifterna med inversen av omsättningstiden. Avgiftsflödets diskonteringsfaktor är inversen av omsättningstiden. Omsättningstiden har år 1998 beräknats till ca 32 år, varav ca 22 år avser genomsnittlig intjänandetid och 10 år avser genomsnittlig utbetalningstid. Inversen av 32 är 0,03125 (1/32). Det innebär att fördelningssystemets diskonteringsfaktor vad avser avgiftsflödet 1998 var 3,125 %. Denna diskonteringsfaktor är en funktion av reglerna för intjänande och beräkning av pension och de inkomst- och förvärvsmönster och demografiska förändringsmönster som kan utläsas ur pensionsregistret det år mätningen av omsättningstiden avser.

Om avgifterna inte är konstanta utan förmodas växa skall det beaktas i en nuvärdesvärdering. Om t.ex. en inkomst om 100 kronor antas öka med 2 % varje år ökar nuvärdet av den eviga betalningsströmmen i exemplet ovan från 2 500 kr till 5 000 kr (100/(0,04-0,02)).

Som framgår av beskrivningen ovan av hur avgiftstillgången föreslås bli beräknad görs inga antaganden om avgiftsinkomsternas framtida utveckling. Detta beror bl.a. på att sådan framtida tillväxt *i stort sett* kommer att medföra motsvarande framtida tillväxt i pensionsskulden. Det innebär att även om nuvärdet för avgiftstillgången beror på hur avgiftsinkomsterna förmodas utvecklas så är förhållandet mellan avgiftstillgången och pensionsskulden inte särskilt känsligt för hur avgifterna utvecklas. I den mån avgiftsflödets tillväxt skiljer sig från tillväxten i pensionsskulden kommer sådana skillnader att resultera i att balanstalet antingen ökar eller minskar när skillnaderna framgår av registeruppgifterna. Beräkningen av avgiftstillgången vare sig utgår ifrån eller utgör någon prognos om framtiden. Avgiftstillgången är snarare att betrakta som ett resultat av en beräkning som följer principerna för företagsekonomisk redovisning. Beräkningen utgår således helt från verifierbara transaktioner och de värden som åsatts dessa.

I och med att redovisningsmässiga principer används vid beräkningen kan balanseringen aktiveras i situationer där en prognos visar att det inte är nödvändigt att aktivera balanseringen. Omvänt kan balanseringen förbli inaktiv i en situation där en prognos anger att balanseringen ”borde” aktiveras. Den olägenhet detta förhållande eventuellt kan anses utgöra är enligt regeringens uppfattning av avsevärt mindre betydelse än fördelarna med att pensionssystemets balansräkning och eventuella avsteg från inkomstindexeringen helt beräknas med utgångspunkt från objektiva uppgifter.

Regeringens förslag: Vid beräkning av fördelningssystemets ekonomiska ställning skall till avgiftstillgången läggas det redovisade marknadsvärdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

Balanseringspromemorians förslag: överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *RFV* menar att sannolikheten för att tillfälliga variationer i fondernas marknadsvärde skall utlösa balanseringen inte torde vara särskilt stor. Verket menar vidare att det finns ett värde i sig att buffertfondens storlek i balanstalsberäkningen överensstämmer med andra redovisningar av fondens storlek. *Riksgäldskontoret* för ett resonemang om att mot bakgrund av fondernas långsiktiga investeringsperspektiv och åtföljande förmodade obligationsportföljer med lång räntebindningstid, kan det vara olämpligt att använda sig av en marknadsvärdering. Kontoret gör dock den sammantagna bedömningen att det är rimligt att använda buffertfondens marknadsvärde vid beräkningen av balanstalet. Dock förordar kontoret att fondens värde i balanstalet beräknas som ett genomsnitt över någon period och inte så som balanseringspromemorian föreslår per den 31 december år t-2. Genom att ta marknadsvärdet årets sista handelsdag ökas inslaget av slump på ett omotiverat sätt, bl.a. eftersom denna dag har speciella egenskaper. Kontoret menar att den information om fondens värde som finns vid beräkningen av balanstalet skall beaktas och att således fondens värde år t-1 och inte som i förslaget år t-2 skall användas. Mot denna bakgrund förordar kontoret att fondens värde beräknas som ett genomsnitt. En möjlighet som myndigheten nämner är att ta ett exponentiellt vägt genomsnitt av fondvärdet i slutet av varje månad under år t-1. Därigenom skulle de senaste siffrorna ges större vikt än de som ligger i mätperiodens början, vilket gör att måttet speglar aktuella förhållanden utan att vara beroende av tillståndet en viss dag. *Riksrevisionsverket* anser att det redovisade underlaget är otillräckligt för att bedöma om AP-fondernas värde i balanstalet skall utgöras av värdet vid en tidpunkt eller av ett genomsnittligt värde beräknat med utgångspunkt från flera värderingstidpunkter. *Konjunkturinstitutet* anser att bl.a. tydlighetsskäl talar för balanseringspromemorians huvudförslag att låta buffertfonden ingå i balanstalet med värdet senast kända bokslut. Med tanke på att buffertfonden är liten i förhållande till avgiftstillgången till vilken fonden skall adderas, anser institutet att risken torde vara begränsad för att tillfälliga svängningar i marknadsvärdena allvarligt skall påverka balanseringen. *Värmlands läns allmänna Försäkringskassa* anser en möjlighet vara att beräkna ett snittvärde av buffertfondens marknadsvärde t.ex. vid den 30/6 år t-2, 31/12 år t-2 och 30/6 år t-1.

Skälen för regeringens förslag: Utöver sin tillgång i form av 16 % av framtida pensionsgrundande inkomster och belopp har pensionssystemet även tillgångar i buffertfonden. Dessa tillgångar är fria att användas för att finansiera fördelningssystemets pensionsutgifter. Tillgångarna i fonden gör att det är möjligt för fördelningssystemet att finansiera en större skuld än vad avgiftsunderlaget ensamt kan bära.

I balanseringspromemorian diskuteras olägenheten av att balanstalet beräknas på hösten före det år balanstalet avser varvid ett uppskattningsvis ca tio månader gammalt värde för buffertfonden kommer att ingå i balanstalet. Vidare förs i balanseringspromemorian en diskussion om riskerna för att en enda värderingstidpunkt skulle kunna leda till att tillfälliga variationer i buffertfondernas marknadsvärde skall utlösa balanseringen.

Balanseringspromemorian redogör för att ett alternativ till att i balanstalet använda buffertfondens marknadsvärde per ett enda datum, 31 december år t-2, vore att använda flera värderingstidpunkter och beräkna ett medelvärde. Då skulle emellertid inte värderingstidpunkten bli den rätta, utan ett genomsnittligt värde som representerar ett "äldre" fondvärde skulle erhållas. Detta problem skulle kunna lösas genom att skriva fram ett genomsnittsvärde för fonden med t.ex. en genomsnittlig avkastning under viss period. Med ett sådant förfarande skulle ett genomsnittligt, framskrivet värde för buffertfondens tillgångar vid utgången av år t-2 erhållas. Eftersom buffertfondens värde vid utgången av år t-2 är känd när balanstalet beräknas år t-1, skulle detta innebära att en form av prognos görs av fondens värde per en tidpunkt som vid beräkningstillfället redan är passerad. Det i balanstalet ingående fondvärdet skulle inte överensstämma med det redovisade fondvärdet. Nackdelarna med att använda ett genomsnittligt värde för buffertfonden ansågs i balanseringspromemorian sammantaget vara större än nackdelen med det kraftigare genomslag i balanstalet som tillfälliga variationer i tillgångsvärdena får genom att utgå från fondens värde per ett enda datum. Flertalet remissinstanser har delat balanseringspromemorians uppfattning i detta avseende. Utvecklingen av balanstalet vid tillfälliga variationer måste emellertid följas noga.

Regeringen anser att alternativen till balanseringspromemorians förslag medför ökad komplexitet utan att medföra avgörande fördelar. Särskilt det faktum att fonden endast utgör en liten andel av fördelningssystemets samlade tillgångar talar för att risken för att variationer i buffertfondernas marknadsvärde opåkallat skall utlösa balanseringen inte försvarar den ökade komplexiteten som alternativen till balanseringspromemorians förslag medför. Regeringen föreslår därför att buffertfondernas, dvs. Första – Fjärde och Sjätte AP-fondernas sammanlagda marknadsvärde den 31 december det andra året före det år balanstalet avser (år t-2) skall ingå som en tillgång i balanstalets täljare. Med marknadsvärde avses det värde som, enligt 6 kap. 3 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder och 4 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden, skall upptas i fondernas årsredovisningar.

Regeringens förslag: Pensionsskulden utgörs av åtagandet inom fördelningssystemet. Pensionsskulden i balanstalet avser skulden vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser och utgörs av summan av:

- pensionsbehållningar,
- pensionsrätt intjänad under året,
- pensionsutbetalning i december månad multiplicerad med beräknat antal återstående pensionsutbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp till respektive åldersgrupp, justerat för normen 1,6 %,
- beräknat värde av åtagandet för tilläggspension till personer som inte har börjat lyfta sådan pension.

Balanseringspromemorians förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Regeringen har dock valt att föreslå tekniska förändringar i ett par avseenden.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har kommenterat förslaget till beräkning av pensionsskulden.

Skälen för regeringens förslag: Mot bakgrund av bestämmelsernas karaktär av tillämpningsregler för en myndighet avser regeringen att ge vissa av de detaljerade reglerna vad gäller beräkningen av pensionsskulden i förordningsform. Hur beräkningsreglerna i detalj kommer att se ut framgår av bilaga 1. Här beskrivs reglerna till den del de föreslås regleras i lag, i övrigt ges endast en kortfattad redogörelse.

Särskilt två förhållanden gör att det är möjligt att utan andra antaganden än antagande om antalet utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp, i princip antagande om medellivslängd, beräkna åtagandet inom det reformerade pensionssystemet. Det är dels genom att pensionsrätt intjänas med samma belopp som avgiften till systemet, dels att förräntningen av pensionsskulden kan förväntas ligga nära den procentuella utvecklingen av systemets tillgängliga egenavkastning. För det fall att balanseringen aktiveras gäller att förräntningen av systemets pensionsskuld är identisk med utvecklingen av den tillgängliga egenavkastningen, se nedan avsnitt 6.

Pensionsskulden inom fördelningssystemet kan delas upp i en skuld som avser personer som ännu inte börjat lyfta pension och en del som avser personer som uppbär pension. Den föreslagna beräkningen av pensionsskulden utgår från denna uppdelning.

Pensionsskulden till de förvärvsaktiva inom det reformerade systemet kan beräknas som de förvärvsaktivas samlade pensionsbehållning. Pensionsskulden det andra året före det år balanstalet avser, dvs. år t-2, avseende förvärvsaktiva erhålls till större delen genom att summera samtliga individers pensionsbehållning, såsom dessa är registrerade i Riksförsäkringsverkets pensionsregister vid beräkningstillfället. Intjänad pensionsrätt under år t-2 kommer emellertid inte att vara fastställd på hösten år t-1 när beräkningen sker och läggs oavsett detta inte till pensionsbehållningen vid utgången av år t-2. Därför skall ett tillägg till summan av pensionsbehållningar år t-2 göras med en skattning av intjänandet av pensionsrätt detta år. Pensionsrätt tillgodoräknad för ett enskilt år beräknas motsvara omkring 3 % av total pensionsskuld. Därmed kommer even-

tuella skattningsfel inte att få annat än marginell påverkan på pensionsskulden vid beräkningen av balanstalet. Eftersom de flesta individers pensionsrätt år t-2 är beräknade på hösten av år t-1 är det dessutom möjligt att göra goda skattningar av intjänandet av pensionsrätt år t-2. Denna skattning görs inte för individer eller årskullar utan för hela kollektivet.

Pensionsskulden till en pensionerad årskull vid utgången av år t-2 beräknas med utgångspunkt från pensionsutbetalningarna till årskullen i december år t-2. Detta belopp multipliceras för var och en av årskullarna med förväntat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp justerat för normen 1,6 %. Genom att summera den på detta vis beräknade pensionsskulden för respektive årskull erhålls pensionsskulden avseende pensionerade. Skälet till justeringen för normen är att pensionernas värdeutveckling enligt reglerna för följsamhetsindexeringen sker med inkomstindex (alternativt balansindex) minus normen 1,6 %. Denna indexering innebär att beviljade pensioner i förhållande till, i princip, avgiftsinkomsterna kommer att minska i värde med 1,6 % per år. Vid beräkningen av pensionsskulden till de pensionerade skall ingen skillnad göras mellan pension som intjänats och beräknats enligt reformerade regler och enligt ATP-regler. Detta eftersom alla pensioner indexeras med samma index, följsamhetsindex.

Ekonomisk livslängd

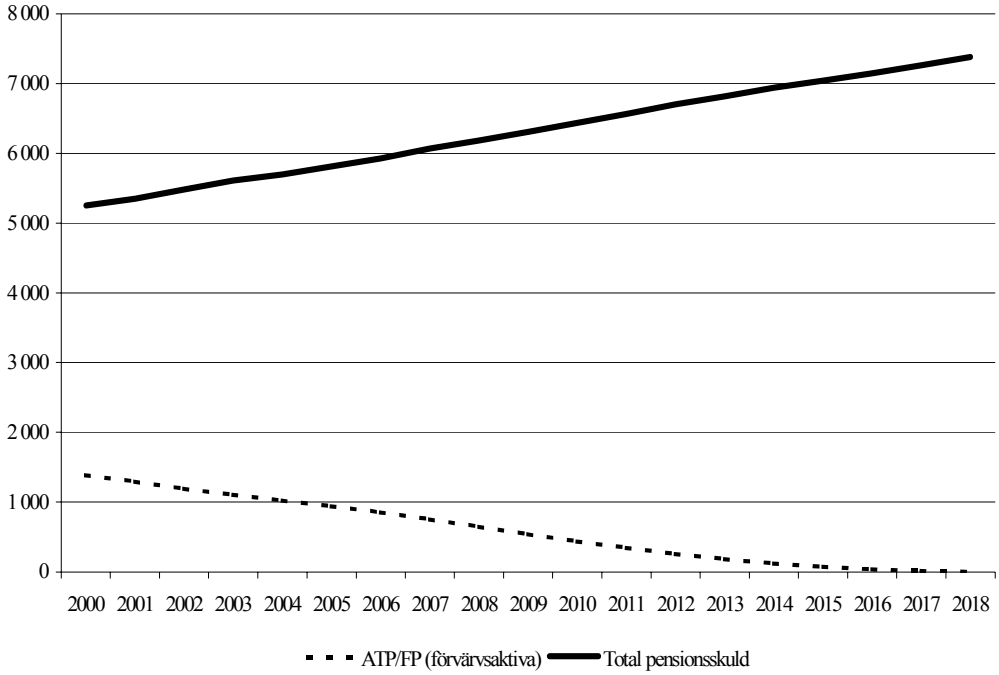
I balanseringspromemorian föreslogs att respektive åldersgrupps pensionsbelopp i december månad skulle multipliceras med åldersgruppens återstående medellivslängd, med justering för normen. Samtidigt påtalades att en förutsättning för att den föreslagna beräkningen av pensionsskulden skall vara korrekt är att det inte finns något samband mellan pensionsnivå och medellivslängd. Om det finns samband mellan pensionsnivå och medellivslängd, t.ex. om höginkomsttagare i genomsnitt lever längre än låginkomsttagare, skulle skulden med den föreslagna metoden underskattas. En mer exakt beräkning av pensionsskulden skulle därför kunna erhållas genom att väga samman medellivslängden med hänsyn till pensionsbeloppen. Riksförsäkringsverket har analyserat huruvida samband mellan dödlighet och pensionsnivåerna i pensionsregistret kan identifieras. Det har i dessa analyser visats att den förväntade utbetalningstiden för ett genomsnittligt pensionsbelopp nära överensstämmer med medellivslängden. Sambandet mellan pensionsnivå och dödlighet för kvinnor respektive män motverkas av att kvinnor i genomsnitt har lägre pension och lever längre än män. Den nuvarande frånvaron av större samband mellan pensionsnivå och livslängd behöver dock inte vara bestående. Regeringen finner att det därför finns skäl att välja den principiellt mer korrekta metoden och i beräkningen av pensionsskulden utgå ifrån hur pensionsbetalningarna upphör med stigande ålder (”ekonomisk livslängd”). I bilaga 1, ekvation 4.3 visas hur beräkningen skall göras. Det framgår där att pensionsskulden avseende pensionerade beräknas genom att mäta förväntat återstående antal utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp. Det förväntade återstående antalet utbetalningar avses beräknas genom att ta ett genomsnittligt värde av mätningarna för tre olika år. Härigenom utjämnas tillfälliga variationer i dödligheten.

Förslaget i balanseringspromemorian innebar att också den del av omsättningstiden som avser utbetalningstid beräknades med utgångspunkt från den fysiska medellivslängden. Den beskrivna beräkningen i bilaga 1 innebär att också denna del av omsättningstiden beräknas med ”ekonomisk livslängd”. Genom att beräkna såväl omsättningstid som pensionsskuld med ekonomisk livslängd bortfaller vissa av de invändningar som Svenska Aktuarieföreningen framfört mot balanseringspromemorians förslag.

ATP-skulden avseende förvärvsaktiva

Utöver skulden inom det reformerade systemet finns under en övergångsperiod även en skuld till personer som omfattas av ATP, inklusive s.k. inkomstrelaterad folkpension. För en pensionerad årskull kan denna skuld beräknas på samma sätt som ovan, eftersom alla pensioner fr.o.m. år 2002 indexeras med samma index. För förvärvsaktiva som intjänar viss pension enligt reglerna för folkpension och ATP kan skulden endast approximeras. Åtagandet i form av ATP är inte väldefinierat under den tid pensionsrätt intjänas, dvs. det går inte att per ett visst datum på ett meningsfullt sätt fastställa åtagandets storlek utan att göra antaganden om bl.a. framtida tillväxt. Detta problem finns t.o.m. det sista år som ATP-poäng kan intjänas, dvs. fram t.o.m. år 2017. Detta år intjänar personer födda 1953, den yngsta årskullen i den s.k. mellangenerationen, sina sista ATP-poäng. Årskullen född 1953 tjänar in ATP-poäng med 1/20-del av sin pensionsgrundande inkomst. Den beloppsmässiga omfattningen av att ATP-skulden avseende förvärvsaktiva inte kan beräknas utan antaganden om framtiden är förhållandevis begränsad redan fr.o.m. omkring år 2005. Detta år beräknas denna skuld uppgå till ca 900 miljarder, ca 15 % av beräknad total pensionsskuld. År 2010 är problemet av obetydlig omfattning, ATP-skulden avseende förvärvsaktiva beräknas då till ca 400 miljarder vilket motsvarar ca 6 % av den beräknade skulden det året, se diagram 5.1.

Diagram 5.1 Utfasning av ATP-skuld avseende förvärvsaktiva, 2 % tillväxt, miljarder kr



I beräkningen av ATP-skulden föreslogs i balanseringspromemorian att Riksförsäkringsverket skall utgå från ett antagande om 2 % tillväxt i pensionsgrundande inkomst per person för år då en prognos för tillväxten behövs. I balanseringspromemorian angavs att det mest vägande skälet för att föreslå 2 % framför någon annan tillväxttakt var att minst denna tillväxttakt ansågs vara möjlig att uppnå under de närmaste åren när ATP-skulden väger som tyngst. Om den faktiska tillväxttakten understiger 2 % kommer ATP-skulden att överskattas med den i balanseringspromemorian föreslagna beräkningen. Om tillväxten blir lägre än 2 % underskattas ATP-skulden. Den beloppsmässiga betydelsen av överrespektive underskattningar är för ett tillväxtintervall mellan 1 och 3 % liten redan nu i förhållande till den totala pensionsskulden.

I och med att ATP-skulden till förvärvsaktiva inte kan beräknas oberoende av antaganden om framtida utveckling i olika avseenden, t.ex. tillväxt, anser regeringen att någon möjlighet att exakt reglera beräkningen inte finns. Däremot delar regeringen uppfattningen i balanseringspromemorian att det är lämpligt att vid beräkningen utgå ifrån en antagen framtida tillväxt om 2 % per år i pensionsgrundande inkomst per person med sådan inkomst. Vad gäller erforderliga antaganden om genomsnittlig utbetalningstid av pension bör samma beräkning som används i beräkningen av pensionsskulden för utgående pensioner användas även i beräkningen av ATP-skulden.

Förslaget till beräkning av pensionsskulden i förhållande till en nuvärdesberäkning

Förslaget till beräkning av pensionsskulden innebär att skuldens värde antas vara lika med dess nominella omfattning – givet det förväntade an-

talet utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp som följer av mätperiodens ekonomiska dödlighet. Fullt ut gäller detta först när det inte längre finns någon ATP-skuld till förvärvsaktiva.

Vanligen beräknas pensionsskuld genom att bedöma de framtida utbetalningsströmmar som åtagandet vid värderingstidpunkten bedöms ge upphov till. Därefter omräknas dessa betalningsströmmar till ett s.k. nuvärde genom att summera ”diskonterade” utbetalningar. Utbetalningarnas nuvärde är beroende av dels utbetalningarnas nominella belopp, dels av när utbetalningarna inträffar i tiden samt av hur hög diskonteringsfaktorn är. Nuvärdet av en och samma nominella betalning är lägre ju längre fram i tiden utbetalningen inträffar och ju högre diskonteringsfaktorn är.

Den föreslagna nominella beräkningen av pensionsskulden utgår bl.a. från att pensionsålder och att antalet utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp är oföränderliga och lika de värden som uppmäts mätåret. Även om en nuvärdesberäkning utgår ifrån samma värden vad gäller pensionsålder och antal utbetalningar kommer den nominella pensionsskulden endast att vara lika med den nuvärdesberäknade pensionsskulden om indexeringen av pensionsskulden sammanfaller med nuvärdesberäkningens diskonteringsfaktor. Diskonteringsfaktorn skall i en sådan beräkning, i ett pensionssystem av fördelningstyp, utgöras av systemets tillgängliga egenavkastning. För det fall att balanseringen inte förväntas vara ständigt aktiverad kommer indexeringen av pensionsskulden att skilja sig från den procentuella utvecklingen av den tillgängliga egenavkastningen.

Om pensionsskulden efter värderingstidpunkten inkomst- och följsamhetsindexeras i långsammare takt än vad indexering med systemets tillgängliga egenavkastning skulle ha medfört kan den föreslagna beräkningen av pensionsskulden i efterhand sägas ha givit en för stor pensionsskuld. Omvänt kan skulden sägas ha underskattats vid värderingstidpunkten om systemets framtida tillgängliga egenavkastning överstiger inkomst- och följsamhetsindexeringen. Antaganden om skillnader mellan utvecklingen av inkomstindex och tillgänglig egenavkastning skulle kräva en prognos för utvecklingen av de många förhållanden som bestämmer förhållandet dem emellan. I likhet med vad som gäller för beräkningen av avgiftstillgången och buffertfonden utgår inte beräkningen av pensionsskulden från någon prognos.

I den mån den tillgängliga egenavkastningens utveckling skiljer sig från inkomst- och följsamhetsindexeringen kommer sådana skillnader att år för år resultera i att balanstalet med tiden antingen ökar eller minskar. Därmed korrigeras successivt för det ”fel” som endast i efterhand kan konstateras när det gäller beräkningen av pensionsskulden. För beräkningen av pensionsskulden finns det därmed inte något behov av att göra antaganden om framtiden. I och med att beräkningen av pensionsskulden i viss mening kan sägas utgå från att förräntningen av skulden är lika med den korrekta diskonteringsfaktorn avviker den föreslagna beräkningen från vad som är normalt när pensionsskuld i olika sammanhang

skall värderas.[6] I och med reglerna för balanseringen kommer den föreslagna beräkningen/värderingen av pensionsskulden aldrig – oavsett vad framtiden leder till för förhållande mellan inkomstindex och tillgänglig egenavkastning – att allvarligt underskatta pensionsskulden. Vidare är den föreslagna beräkningen både enkel att utföra och att förstå. Det senare är enligt regeringens uppfattning en väsentlig egenskap.

6 Omräkning av pensionsbehållningar och pensioner med balansindex

Regeringens förslag: Understiger balanstalet för ett år 1,00 skall regeringen fastställa ett balansindex som skall användas vid omräkningen av pensionsbehållningarna och vid följsamhetsindexeringen. Balansindex fastställs och används för varje år det understiger inkomstindex för samma år. För en sådan period beräknas balansindexet första gången på så sätt att balanstalet multipliceras med inkomstindexet för samma år. För därpå följande år beräknas balansindexet genom att balansindexet år t-1 multipliceras med kvoten mellan inkomstindexet för år t och för år t-1 samt med balanstalet för år t.

Om ett balansindex fastställts för det år den pensionsberättigade fyller 65 år skall tilläggspensionen multipliceras med det årets balanstal eller i förekommande fall med produkten av samtliga de balanstal som har haft betydelse för balansindexets nivå. Beräkningen skall göras fr.o.m. den månad den pensionsberättigade fyller 65 år.

Balanseringspromemorians förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Promemorian saknade förslag som ur ett balanseringshänseende likställer behandlingen av ATP-pensionspoäng och tilläggspension och med behandlingen av inkomstpension.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket* framför att förslaget innebär att en minskning av indexeringen genom balanseringen riskerar att bli för liten om balanseringen aktiveras före år 2019. Detta förhållande beror på att det före detta år finns ATP-pensionsrätt som inte börjat utbetalas och därmed inte heller påverkas av indexeringen av pensionsförmånerna. Mot bakgrund av detta förhållande anser RFV att det bör övervägas att införa någon form av balanseringsmekanism även vad gäller intjänandet av ATP. *Riksrevisionsverket* anser att den omfördelning mellan generationer som kan uppstå genom balanseringen borde ha analyserats närmare.

Skälen för regeringens förslag: Understiger balanstalet 1,00 är systemet i finansiell obalans i den meningen att pensionsskulden är större än summan av systemets tillgångar i form av avgiftstillgång och buffert-

[6] I meningen att det endast är i denna speciella situation nominell pensionsskuld är lika med nuvärdesberäknad pensionsskuld, dvs. den situation då den föreslagna metoden att beräkna skulden i efterhand kommer att kunna konstateras ha givit exakt rätt värde. I likhet med vad som gäller för flöden generellt finns ingen metod att värdera dessa utan att det studerade flödet löpt igenom hela sitt förlopp. När flödet löpt igenom sitt förlopp finns dock sällan längre någon anledning att värdera det.

fond. Om förhållandet består finns en uppenbar risk för att buffertfonden töms varaktigt. För att undvika denna risk skall pensionssystemets åtagande minskas. Denna minskning föreslås ske genom att pensionsbehållningarna och utgående pensioner indexeras med en ny indexserie som föreslås benämnas *balansindex*. Således träder balansindex in i stället för inkomstindex.

Genom att underskott fördelas via en lägre indexering bär alla försäkrade i fördelningssystemet samma procentuella andel av de bördor ett underskott innebär. Detta är en rimlig ordning i ett inkomstrelaterat ålderspensionssystem. Vid en utveckling där systemet inte förmår att indexera pensionerna med den genomsnittliga inkomstutvecklingen innebär dock garantipensionssystemets utformning att pensionärer med de lägsta pensionerna totalt sett endast får vidkännas ca 50 % av den lägre indexering som balanseringen medför om den aktiveras. Som redogjorts för ovan anser regeringen att detta är en god egenskap i systemet som innebär att pensionärer med relativt sett lägre pensioner delvis skyddas av en för systemet negativ utveckling.

Balansindex skall enligt förslaget fastställas och användas för varje år fram till att det högst når samma värde som inkomstindex. För en sådan period skall balansindexet första gången beräknas på så sätt att balanstalet multipliceras med inkomstindexet för samma år. För därpå följande år beräknas balansindexet (för år t) genom att balansindexet år t-1 multipliceras med kvoten mellan inkomstindexet för år t och för år t-1 samt med balanstalet för år t. När balansindexet når inkomstindexets nivå skall inte längre något balansindex fastställas. Indexeringen återgår då till att ske med enbart inkomstindex.

I stället för att föreslå detta nya index, *balansindex*, som endast skall fastställas om balanstalet faller under 1,00 och fram till dess att indexeringen helt återställts, hade balanstalet kunnat användas för att direkt minska inkomstindexet. Bland annat eftersom inkomstbasbeloppet, som fr.o.m. år 2002 styr bl.a. intjänandetaket i försäkringen, alltid skall räknas om med ett av balanstalet opåverkat inkomstindex har detta alternativ bedömts vara olämpligt. Intjänandetaket bestämmer hur stor andel av inkomstsumman som är försäkrad. Denna andel bör inte påverkas av en eventuell finansiell obalans i systemet, se prop. 1997/98:151, s. 351. Det finns också skäl att tydligt redovisa effekten av balanseringen. Genom att ha två separata indexserier kan effekten av balanseringen följas.

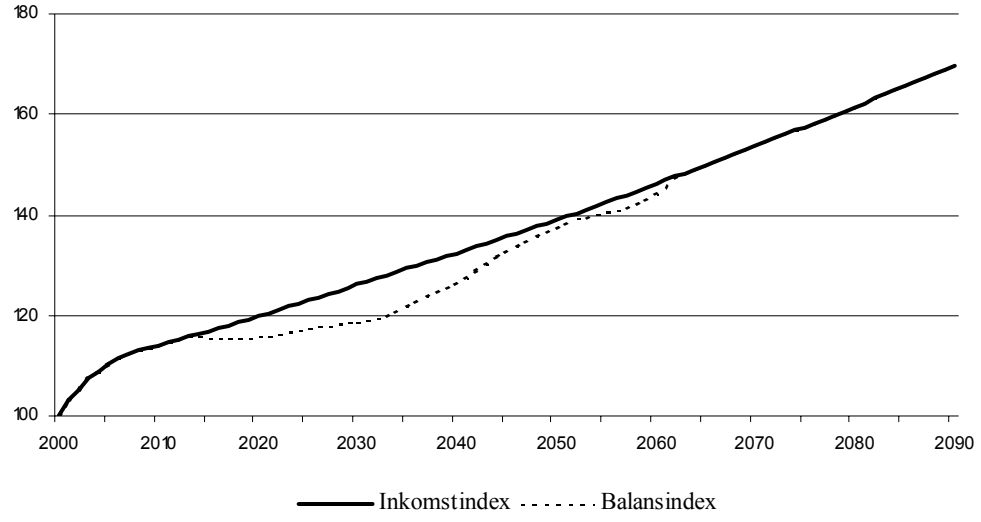
Balanseringen aktiveras om fördelningssystemets tillgängliga egenavkastning tillräckligt länge och/eller tillräckligt mycket understigit den genomsnittliga inkomstutvecklingen. När balanseringen aktiverats kommer förräntningen av pensionsskulden att ske med systemets tillgängliga egenavkastning.

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 pensionssystemets tillgängliga egenavkastning i procent året efter det att balanseringen aktiverats är lika med snittinkomstutvecklingen kommer ”år 2” balansindexet att förändras lika mycket som inkomstindexet. Balanseringen påverkar då inte indexeringen detta år, trots att omräkningen av pensionsskulden sker med balansindex. Om den tillgängliga egenavkastningen i procent året efter det att balanseringen aktiverats är lägre än balanseringen ”år 2” kommer

omräkningen av pensionsskulden med balansindex att medföra ett ytterligare avsteg från indexering med inkomstindex. Skillnaden mellan inkomstindex och balansindex kommer att öka. Om den tillgängliga egenavkastningen, året efter det att balanseringen aktiverats, i procent blir större än förändringen i inkomstindex kommer ”år 2” omräkningen av pensionsskulden med balansindex att innebära en högre förräntning av pensionsskulden än vad som skulle ha varit fallet om skulden förräntats enbart med inkomstindex. Skillnaden mellan inkomstindex och balansindex minskar. Sådan högre förräntning pågår till det att balansindexet når samma nivå som inkomstindexet, varvid indexeringen övergår till att åter ske med enbart förändringen i inkomstindexet.

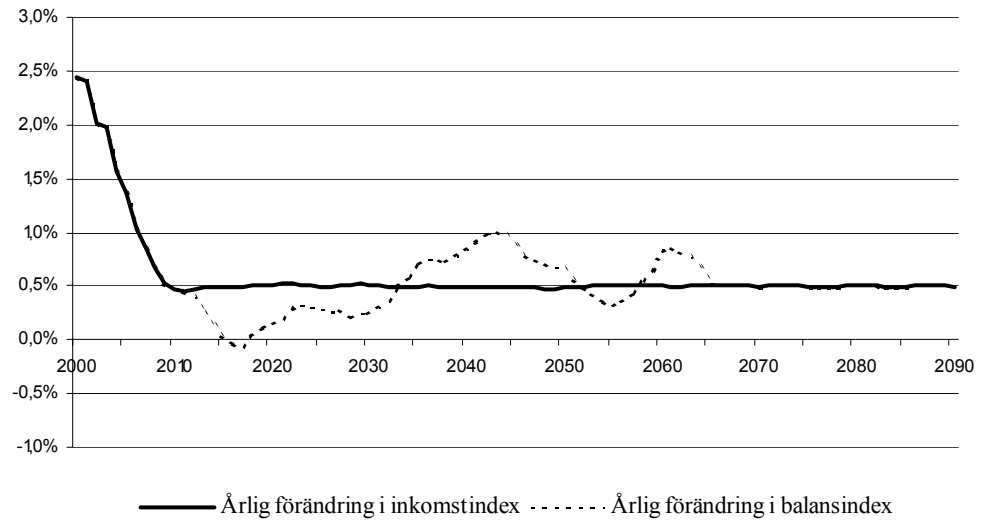
I diagram 6.1 och 6.2 nedan beskrivs hur balanseringen först minskar förräntningen av pensionsskulden (inklusive den pensionsskuld som avser pensioner som börjat utbetalas) och, i exemplet, efter lång tid återställer indexeringen. Diagrammen är hämtade ur RFV:s rapport och avser ett scenario som innebär stora påfrestningar på pensionssystemet genom att utvecklingen av antal personer i förvärvsaktiv ålder inledningsvis är svag eller negativ och genom att tillväxten är låg, 0,5 % i snittinkomst, samt genom att buffertfondavkastningen också är låg, 0,5 %. Även utvecklingen av medellivslängden i scenariot kan betraktas som hög, ca 30 dagar per år, den följer dock SCB:s huvudalternativ för medellivslängdsutvecklingen. I och med att nativiteten i scenariot antas öka från 1,5 barn per kvinna till 2,0 ökar med lång tids eftersläpning antalet personer i förvärvsaktiv ålder. Indexeringen återställs då. Vid en buffertfondavkastning om 2,2 % eller mer aktiveras aldrig den automatiska balanseringen i detta scenario (se bilaga 2, tabell 1).

Diagram 6.1 Exempel på inkomst- och balansindexets utveckling i ett av de 21 sämsta scenarierna med balanseringen aktiverad



Källa: RFV Analyserar 2000:1, , Scenario nr 22 i bilaga 2, dvs. befolkningsscenario B, ”Hög nativitet”, tillväxt 0,5 %, arbetskraftsdeltagande Medel, buffertfondavkastning 0,5 %

Diagram 6.2 Exempel på årlig real förräntning av pensionsskulden i ett av de 21 sämsta scenarierna med balanseringen aktiverad



Källa: RFV Analyserar 2000:1, Scenario nr 22 i bilaga 2, dvs. befolkningsscenario B, ”Hög nativitet”, tillväxt 0,5 %, arbetskraftsdeltagande Medel, buffertfondavkastning 0,5 %.

Bristande träffsäkerhet i återställandet av pensionskapitalet

De som intjänat pensionsrätt under tiden från det att balanseringen påbörjades till det att 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 återställts, till följd av att de under tiden lyft pension, kommer att förlora på balanseringen även om indexeringen helt återställs.

Förhållandet illustreras delvis av diagram 1 och 2 ovan. De som i diagrammen får del av den högre indexeringen är endast delvis samma personer som fått ta del av den lägre indexeringen. I detta avseende påminner balanseringen om vad som kan ske i ett premiereservsystem utformat som ett fondförsäkringssystem. Om värdet på tillgångarna i ett sådant system minskar, minskar pensionerna och värdet av det sparade kapitalet. Samtidigt får spararna fler fondandelar för samma avgift. Om värdet på tillgångarna sedan återställs kommer de som befunnit sig i sparskedet att ha tjänat på den tillfälliga nedgången. De som uppbär pension och som fått denna minskad genom balanseringen kan få sin pension ”återställd”, men det de förlorat under tiden de uppburit en lägre pension kompenseras de inte för.

I balanseringspromemorian nämndes att det är teoretiskt möjligt att, utöver vad som blir följden med förslaget till automatisk balansering, ytterligare förbättra fördelningssystemets förmåga att ge pensionsförmåner som följer inkomstutvecklingen för de förvärvsaktiva. Det skulle kunna ske genom att för varje försäkrad registrera effekten av varje avsteg från inkomstindex. Med en sådan registrering skulle ett överskott som uppkommer efter en period av negativa avsteg från inkomstindexeringen kunna fördelas mer rättvist. Överskott skulle kunna tillgodoräknas de försäkrade så att det inriktas mot att endast återge vad de förlorat i förhållande till en förräntning som inte gjort avsteg från inkomstindex. Det nämndes också att ett sådant system sannolikt förutsätter att åter-

läggning av, i förhållande till inkomstutvecklingen, förlorat pensionskapital sker individuellt och att ett sådant system riskerar att bli komplicerat. Promemorian ansåg att en sådan tillkommande komplexitet inte var försvarbar. *Riksförsäkringsverket* delar i sitt remissyttrande promemorians värdering i detta avseende.

Regeringen finner inte anledning att göra någon annan bedömning än vad som gjordes i balanseringspromemorian. Endast i det fall den påtalade bristen i systemets förmåga att maximera pensionernas följsamhet visavi den genomsnittliga inkomstutvecklingen visar sig tekniskt möjlig att undanröja utan att nackdelarna härmed är större än fördelarna anser regeringen att det kan finnas anledning att överväga en sådan förändring. Det är härvidlag fråga om en avvägning mellan tyngande juridisk och administrativ komplexitet och en egenskap i systemet som endast potentiellt kommer att ha någon större betydelse för de försäkrade.

6.1 Beräkning av ATP och s.k. inkomstrelaterad folkpension

Riksförsäkringsverket påtalar i sitt remissvar att sådan ATP och folkpension som inte har börjat utbetalas inte påverkas av en eventuell underskottssituation som leder till att balanseringen utlöses. Detta beror på att sådan pensionsfordran vare sig inkomst- eller följsamhetsindexeras. Genom att inte minska pensionsskulden som avser sådan ATP och folkpension som inte börjat utbetalas skulle eventuell balansering före 2018 alltid ske på en för liten skuld. Balanseringen skulle riskera att behöva göras under fler år än vad som skulle ske om den fördelades på hela pensionsåtagandet i fördelningssystemet, dvs. över hela försäkringskollektivet i lika procentandelar. Vidare skulle det leda till en ogynnsam fördelning mellan olika årskullar av den minskning av indexeringen som balanseringen syftar till. En utveckling där balanseringen utlöses och leder till en minskning av indexeringen och därefter till att indexeringen återställs skulle leda till att de som fått ATP-pensioner beviljade efter minskningen av indexeringen senare skulle få del av en ökad indexering. En sådan ordning som ensidigt och godtyckligt gynnar vissa åldersgrupper på bekostnad av andra är uppenbarligen orimlig. För att undvika dessa problem föreslår regeringen att, i de fall det finns ett balansindex fastställt för det år en pensionsberättigad fyller 65 år, tilläggspension och s.k. inkomstrelaterad folkpension skall multipliceras med det årets balanstal eller med produkten av alla fastställda balanstal under den period som ett balansindex varit fastställt. Denna produkt kan endast understiga 1,00. Om det fastställda balanstalet ett visst år (eller produkterna av dessa) under en balanseringsperiod, är 0,99 så skall den tilläggspension, inkl. folkpension som beräknas (för det aktuella året) multipliceras med 0,99, dvs. minskas med 1 %. Den föreslagna beräkningen skall göras fr.o.m. den månad på året som den pensionsberättigade fyller 65 år. Genom förfarandet behandlas ATP avseende förvärvsaktiva likformigt i förhållande till det pensionsåtagande som avser reformerad pension till förvärvsaktiva och ATP-beräknad pension till pensionerade. Om balanseringen efter att ha minskat indexeringen därefter medför att indexeringen ökar i förhållande till inkomstindex sker en sådan ökning

av pensionernas värde även för ”nyligen beviljad” tilläggspension från en korrekt, minskad, nivå.

Effekten av den föreslagna regeln beror naturligtvis på om och när balanseringen aktiveras och hur stor minskning av indexeringen balanseringen åstadkommer. Vidare beror effekten av vilken årskull pensionären tillhör. Endast om balanseringen aktiveras före år 2018 har den här föreslagna minskningsregeln någon betydelse. I RFV:s rapport aktiveras balanseringen före år 2018 i 21 av de 72 beräknade scenarierna. Förslagets effekt på tilläggspensionen i de 21 scenarier balanseringen aktiveras framgår av tabell 6.1 nedan. Här kan anmärkas att det inte endast är de angivna årskullarna som påverkas av en eventuell balansering.

Tabell 6.1 Produkten av samtliga balanstal i en balanseringsserie i de 21 sämsta av 72 scenarier balanseringen aktiveras före år 2019

År		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Årskull		1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
Andel ATP		60 %	55 %	50 %	45 %	40 %	35 %	30 %	25 %	20 %	15 %	10 %	5 %
Bef.*	Nr.*												
A	4									0.99	0.98	0.98	0.97
A	7		0.99	0.98	0.97	0.97	0.97	0.97	0.96	0.95	0.95	0.94	0.94
A	8				0.99	0.98	0.98	0.98	0.98	0.97	0.97	0.97	0.97
A	16					0.99	0.99	0.99	0.99	0.98	0.97	0.97	0.97
B	22									0.99	0.98	0.98	0.97
B	25		0.99	0.98	0.97	0.97	0.97	0.97	0.96	0.95	0.95	0.94	0.94
B	26				0.99	0.98	0.98	0.98	0.98	0.97	0.97	0.97	0.97
B	34						0.99	0.99	0.99	0.98	0.97	0.97	0.97
C	40									0.99	0.98	0.98	0.97
C	43		0.99	0.98	0.97	0.97	0.97	0.97	0.96	0.95	0.94	0.94	0.94
C	44				0.99	0.98	0.98	0.98	0.98	0.97	0.97	0.97	0.97
C	52							0.99	0.99	0.98	0.97	0.97	0.97
D	55												0.99
D	58					0.99	0.98	0.98	0.97	0.96	0.95	0.95	0.95
D	59								0.99	0.98	0.98	0.98	0.97
D	61	0.98	0.97	0.96	0.96	0.95	0.94	0.94	0.93	0.93	0.92	0.92	0.91
D	62	0.99	0.98	0.98	0.97	0.97	0.96	0.96	0.95	0.95	0.94	0.94	0.94
D	63				0.99	0.99	0.98	0.98	0.98	0.97	0.97	0.97	0.97
D	67									0.99	0.98	0.98	0.98
D	70		0.99	0.99	0.98	0.98	0.97	0.97	0.96	0.95	0.95	0.95	0.94
D	71					0.99	0.99	0.99	0.98	0.98	0.97	0.97	0.97

* Bokstaven anger vilket befolkningsscenario som avses, scenarionumret anger vilket vilka antaganden som gjorts i övriga avseenden, dvs. tillväxt, arbetsmarknadsdeltagande och avkastning på buffertfonden. RFV:s beräkningar redovisas delvis i avsnitt 10 samt i bilaga 2.

Det är viktigt att observera att tabellen endast innehåller de för systemet sämsta utvecklingsförloppen av de 72 scenarier som RFV beräknat. Dessa sämsta scenarier kan inte heller bedömas vara lika sannolika som scenarierna som representerar en mer balanserad utveckling. I 51 av de 72 scenarierna är balanstalet över 1,00 varje år fram t.o.m. 2018. De scenarier i vilka balanseringen aktiveras före år 2018 utgörs huvudsakligen av scenarier med låg tillväxt, lågt arbetskraftsdeltagande och låg fondavkastning. Av de 21 scenarier där balanseringen aktiveras före år 2019

utgörs 9 av det befolkningsscenario där det antagits en extra hög ökning av medellivslängden. I kombination med låg tillväxt under utfasningen av ATP och låg fondavkastning medför en extra hög ökning av medellivslängden en belastning som innebär att balanseringen aktiveras i förhållandevis många scenarier. Den isolerade effekten på pensionen av att balanseringen aktiveras av denna anledning är dock förhållandevis liten. Scenariernas exakta utformning framgår av tabellen i bilaga 2.

Effekten på hela pensionen det år produkten av balanstalen understiger 1,00 beskrivs, oavsett årskull, i stort sett av den produkt som visas i tabellen. En produkt av balanstal, i en balanseringsserie, om 0,97 innebär således att balanseringen minskat indexeringen av pensionsbehållningar och pensioner med ca 3 %. Effekten på hela pensionen av den i detta avsnitt föreslagna regeln för likformig behandling av all skuld i systemet utgörs av produkten av balanstalen i tabell 6.1 multiplicerad med respektive årskulls andel tilläggspension.

7 Överskott i fördelningssystemet

Regeringens förslag: Visar sig den ekonomiska ställningen i fördelningssystemet bli så stark att det med försiktiga beräkningsantaganden är omotiverat att behålla ytterligare överskott i systemet skall ett sådant överskott fördelas på de försäkrade. Vid sådana utdelningsbara överskott skall ett tillägg till indexeringen göras som motsvarar det utdelningsbara överskottet.

Regeringens bedömning: Möjligheterna att i lag reglera eventuella överskott i fördelningssystemet bör utredas.

Balanseringspromemorians förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket* (*RFV*) anser att det torde vara svårt att fastställa en lämplig nivå för när överskott kan delas ut. Sätts nivån för lågt finns risken att balanseringen senare kommer att aktiveras på grund av att överskott delats ut. Sätts nivån för högt kommer överskott kanske aldrig att delas ut. *RFV* förordar därför att överskott i pensionssystemet inte automatiskt skall delas ut till de försäkrade. Om en situation med stora överskott skulle uppstå anser *RFV* att frågan bör hanteras inom det politiska systemet. Även *Riksrevisionsverket* och *Konjunkturinstitutet* delar uppfattningen att överskottssituationen inte bör hanteras genom automatiskt verkande regler.

Allmänna pensionsfonden Första, Andra och Tredje fondstyrelserna anser att den ”aviserade gasen” är en viktig funktion i balansmekanismen. Styrelserna menar att den skulle understryka det som varit en av utgångspunkterna i reformen, nämligen att skapa ett autonomt försäkringssystem fristående från statsbudgeten. Styrelserna menar att balansmekanismen genom en gas blir symmetrisk och att denna symmetri inte är en oväsentlig faktor när de nya fonderna skall lägga fast sin tillgångsallokering. För det fall balanseringen endast kan minska och därefter återställa pensionerna menar styrelserna att det finns en risk för att kapitalförvaltningen får ett alltför kortsiktigt perspektiv, med alltför lågt

risktagande i förhållande till den långsiktighet som måste vara utgångspunkten för ett pensionssystem. Mot denna bakgrund framförs att förslag om ”gasens” konstruktion bör läggas inom en snar framtid även om tidpunkten för när gasen kan tänkas användas med stor sannolikhet ligger relativt långt fram i tiden.

Följande organisationer anser i likhet med fondstyrelserna att ett förslag om hur överskott skall fördelas på de försäkrade skall ingå i förslaget om automatisk balansering, eller kritiserar på andra grunder avsaknaden av ett sådant förslag: *Värmlands läns allmänna Försäkringskassa, Skåne läns allmänna försäkringskassa Sveriges Pensionärsförbund, Sveriges Pensionärers Riksförbund (SPRF) Svenska Arbetsgivareföreningen/Sveriges Industriförbund, Svenska Aktuarieföreningen, Sveriges Försäkringsförbund, TCO, LO, Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det finns ekonomiska och demografiska förlopp där ålderspensionssystemets ekonomiska styrka växer systematiskt. Det sker t.ex. om den förvärvsarbetande befolkningen växer. En sådan utveckling kommer normalt att medföra en tendens till överskott i systemet eftersom avgiftsunderlaget då sannolikt växer snabbare än genomsnittsinkomsten. Balanstalet kommer i så fall att växa. I balanseringspromemorian visades att med SCB:s befolkningsprognos från 1994 skulle systemets ställning stärkas fram till år 2050 i tre av sex olika kombinationer av tillväxt och avkastningsantaganden och i resterande tre skulle systemets ställning i stort vara oförändrad. En orsak till den positiva utvecklingen med 1994 års befolkningsprognos är att den förvärvsaktiva befolkningen i den prognosen växer något. Det medför att avgiftsinkomsterna växer något snabbare än inkomstindex och därmed snabbare än indexeringen av pensionsskulden.

En annan möjlighet till överskott i systemet är om buffertfondens avkastning väsentligt överstiger tillväxten i avgiftsunderlaget. Då kan systemet även stärkas om den underliggande befolkningsutvecklingen är negativ. I de beräkningar som redovisades i promemorian med SCB:s befolkningsprognos från 1997 stärks systemet, trots att avgiftsunderlaget växer långsammare än snittinkomsten, i det fall avkastningsantagandet satts till 5 %.

Även RFV:s rapport visar att pensionssystemet mycket väl kan utvecklas så att det får en stark ekonomisk ställning och att det även kan bli överkonsoliderat i bemärkelsen att systemets tillgångar överstiger dess skulder med mer än vad som kan betraktas som en rimlig säkerhetsmarginal till en nivå där den automatiska balanseringen aktiveras. I och med att samtliga befolkningsscenarier i RFV:s rapport fram till år 2050 innebär påfrestningar för systemet växer konsolideringsgraden (tillgångar dividerat med skulder) i beräkningarna huvudsakligen i de scenarier där buffertfondavkastningen är hög i förhållande till tillväxten. Med 5 % i real buffertfondavkastning och en tillväxt om 2 % blir systemet med tiden mycket starkt, eventuellt också överkonsoliderat, i de flesta av RFV:s ekonomiska och demografiska scenarier. Samma förhållande gäller i scenariot med 3,25 % real buffertfondavkastning och 0,5 % tillväxt. Med en positiv utveckling av antalet förvärvsaktiva personer kommer systemet normalt att stärkas oavsett avkastningens nivå. Hur systemets ekonomiska styrka utvecklas i de olika scenarierna framgår av

bilaga 2 i kolumnen ”Balanstal”. Buffertfondens utveckling framgår av kolumnen ”Fondstyrka” i samma tabell. Det bör här beaktas att fondstyrkan är ett likviditetsmått som inte direkt kan användas för att bedöma systemets ekonomiska ställning.

Vissa remissinstanser förefaller ha uppfattat förslaget i balanseringspromemorian som att balanseringen enbart innebär att indexeringen kan minskas. Förslaget till automatisk balansering innebär dock att indexeringen kan minskas *och* ökas i förhållande till inkomstindex. En högre indexering än vad som skulle bli fallet med inkomstindex kan, enligt förslaget, däremot endast ske efter en minskning av indexeringen. Vidare kan den högre indexering som kan bli fallet när balanseringen aktiverats aldrig medföra att balansindexet, dvs. den ackumulerade förräntningen i procent med balanseringen aktiverad, överstiger inkomstindexets procentuella utveckling. I och med att indexeringen inte kan ökas utan att först ha minskats finns en asymmetri i lagförslaget. Lagförslaget tillåter överskott att ackumuleras utan en övre gräns, medan underskott endast tillåts ackumuleras till dess skulderna är i nivå med tillgångarna. Denna asymmetri är medveten och syftar till att öka sannolikheten för att pensionssystemet över tiden skall klara att indexera pensionsskulden med snittinkomsternas utveckling. För att åstadkomma detta behöver systemet spara överskottet vid utvecklingsförlopp som stärker systemet.

En majoritet av remissinstanserna kritiserar att det i balanseringspromemorian inte föreslogs att överskottssituationen regleras i lag. Även finansutskottet har i sitt betänkande (bet. 1999/2000:FiU19) respektive socialförsäkringsutskottet i sitt yttrande (SfU4y) över prop. 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade pensionssystemet framfört att regeringen, om möjligt, i den aviserade propositionen med förslag till automatisk balansering även redovisar hur de försäkrade skall tillgodogöras eventuella framtida överskott i pensionssystemet.

I första hand skall en växande ekonomisk styrka i fördelningssystemet behållas inom systemet för att där utgöra en buffert mot en negativ ekonomisk utveckling. Det finns således redan utan kompletterande regler en naturlig och viktig användning av överskott som förutsätter att överskott behålls inom systemet. 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. I ett autonomt ålderspensionssystem med fast avgift, där alla underskottsrisker fördelas inom försäkringskollektivet, är det naturligt att också eventuella överskott skall fördelas inom samma kollektiv.

Regeringen anser att det finns skäl att överväga huruvida det är möjligt att reglera i lag hur eventuella överskott i systemet skall fördelas på de försäkrade. Regeringen bedömer dock att det för närvarande inte finns tillräcklig kunskap om vilken nivå balanstalet skall ha för att överskott skall anses vara utdelningsbara, dvs. vilken konsolidering som skall krävas. Att fastställa en sådan nivå är komplicerat, en mängd faktorer måste beaktas och flera betydelsefulla avvägningar måste göras. Det finns också skäl som talar för att det eventuellt inte är lämpligt att via automatiskt verkande regler hantera överskottsmöjligheten. Det före-

ligger nämligen en betydande principiell skillnad mellan att avgöra när indexeringen måste minskas och att bedöma när utdelning av överskott kan eller bör ske.

En ytterligare orsak till den ovan beskrivna asymmetrin är att underskottsrisken i vissa avseenden är väsensskild från överskottsmöjligheten. Det går att objektivt fastställa när och hur mycket systemet måste minska sin indexering för att – oavsett vad den framtida utvecklingen innebär för systemet – aldrig riskera att buffertfonden varaktigt töms. För att helt undvika denna risk finns ett absolut och förhållandevis enkelt identifierbart gränsvärde för när systemet måste övergå till att indexera med sin tillgängliga egenavkastning. Det är när systemets skulder är lika stora som tillgångarna. Det är därmed både naturligt och förhållandevis enkelt att utforma automatiskt verkande regler för att hantera underskottsrisken.

För att besluta när positiva avsteg från snittindexeringen kan göras – utan oönskade risker för att utdelningen av överskottet medför att systemet måste göra avsteg från snittindexeringen i framtiden – krävs antaganden om vad framtiden innebär för systemets finansiella utveckling. Till skillnad från uppgiften att undvika risken för varaktiga underskott – oavsett vad den framtida utvecklingen blir – kan en bedömning av när utdelningsbara överskott föreligger kräva en prognos av framtida utvecklingsförlopp.

Att i lag reglera i vilka situationer utdelningsbara överskott skall anses föreligga skulle därför eventuellt kräva allmänt hållna bestämmelser om att utdelning av överskott på de försäkrade skall göras om utdelningsbara överskott enligt ”försäkringsmässiga beräkningar” anses föreligga. Alternativt skulle beräkningsregler med antaganden om framtiden utformas. 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 vad som anförts ovan 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 för att se om det är möjligt att överföra ytterligare medel till statsbudgeten från AP-fonderna, se avsnitt 9.1 nedan om den finansiella infasningen. För det fall att 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 Riksförsäkringsverket ges i uppdrag att beräkna huruvida sådana överskott uppkommit. I det fall Riksförsäkringsverkets 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.

Regeringens förslag: Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten, Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna skall gemensamt årligen redovisa det allmänna inkomstgrundade pensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Sådan redovisning skall göras fr.o.m. år 2002.

Regeringen skall utse den myndighet som skall ha huvudansvaret för den årliga redovisningen.

Remissinstanserna: Frågan togs inte upp i balanseringspromemorian. Några remissinstanser har dock påtalat behovet av tydlig information om hur balanseringen fungerar och att en sådan är viktigt för tilltron till systemet.

Skälen för regeringens förslag: Det allmänna pensionssystemet är ett mycket omfattande ekonomiskt åtagande, 18,5 % av i princip alla inkomster i samhället, efter avdrag för allmän pensionsavgift, avsätts till detta system. För de flesta pensionärer kommer huvuddelen av deras pensionsinkomster från det allmänna pensionssystemet. Systemets finansiella ställning och utveckling är därför av stort intresse för flera olika grupper i samhället. Det är därmed angeläget att ge en samlad och god bild av hur det totala allmänna ålderspensionssystemet fungerar och löpande utvecklas. Det är vidare angeläget att inkomstpensionssystemet redovisas så att det är möjligt att följa och förstå orsakerna till förändringar i systemets tillgångar och skulder, bl.a. eftersom deras utveckling kan komma att påverka tilläggs- och inkomstpensionens nivå.

Pensionsreformen medför kraftigt förbättrade möjligheter att redovisa fördelningssystemets finansiella ställning och årliga utveckling. I och med reformen kommer dessutom buffertfondernas verksamhet, den avkastning fonderna erhåller, att direkt och på ett entydigt vis påverka systemets finansiella ställning. Via den automatiska balanseringen har buffertfondernas avkastning betydelse för hur pensionernas värde kommer att utvecklas. I ATP-systemet har inte utvecklingen av AP-fonderna påverkat pensionsnivån och de har endast haft en jämförelsevis oklar påverkan på avgiftsuttaget.

De förbättrade möjligheterna till att redovisa pensionssystemets utveckling beror bl.a. på att inkomstpensionssystemet är ett s.k. avgiftsdefinierat system. I ett sådant system kan värdet av systemets skuld, givet vissa ytterligare förutsättningar, enkelt beräknas. Hur detta föreslås ske har redogjorts för i avsnitt 5.3. Vidare ingår i den automatiska balanseringen en ny metod för att värdera avgiftsinkomster, se avsnitt 5.1. Det finns således förutsättningar att skapa en form av balansräkning för inkomstpensionssystemet. I ATP-systemet har varken pensionsskulden eller den tillgång som avgiftsanspråket utgör redovisats. Förutsättningar för en sådan redovisning har saknats.

Vidare innebär pensionsreformen att det allmänna inkomstrelaterade och avgiftsfinansierade ålderspensionssystemet får två delar, inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet. Uppdelningen i två delar försvårar i viss mån förståelsen av systemet som helhet och förståelsen av vad som avgör pensionens värde. Behovet av en sådan förståelse har samtidigt förstärkts genom att det reformerade systemets båda delar är

avgiftsdefinierade. I ett avgiftsdefinierat system är pensionsnivån följsam, föränderlig, i förhållande till vissa demografiska och samhällsekonomiska förhållanden. I ATP-systemet var det i princip avgiften som skulle variera medan pensionsnivån, enligt regelsystemet, skulle vara opåverkad av demografiska och samhällsekonomiska förhållanden. Vid ett par tillfällen har dock riksdagen ansett det vara nödvändigt att göra avsteg från denna princip och låtit en oförmånlig ekonomisk utveckling minska pensionsnivån snarare än att helt upprätthålla denna genom t.ex. högre avgifter.

Genom att årligen ge en samlad redovisning kan Riksförsäkringsverkets, Premiepensionsmyndighetens samt Första–Fjärde och Sjätte AP-fondernas roll i det allmänna pensionssystemet göras tydligare än om varje myndighet enbart redovisar sitt ansvarsområde för sig. En sådan samlad redovisning innebär också att väsentliga delar av innehållet i de individuella pensionsbesked som tillställs de försäkrade årligen sammanställs och redovisas i en skrift.

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 inkomst- som premiepensionssystemet belyses. Redovisningen bör utformas så att den befrämjar en sund institutionell konkurrens vad gäller förvaltningen av det allmänna pensionssystemets två delar. Enligt regeringens bedömning bör centrala delar i redovisningen vara:

- Årets avgiftsinkomster och pensionsutgifter samt utveckling under ett antal år, totalt och fördelat på inkomst- respektive premiepensionssystemet. Avgifternas olika härkomst från förvärvsinkomster, socialförsäkringsersättningar, m.m. och pensionsgrundande belopp.
- Tillgångar i inkomstpensionssystemet: avgiftstillgången och AP-fonderna. Redovisning av orsakerna bakom utvecklingen av avgiftsförmögenheten, dvs. utvecklingen av avgiftsunderlaget, förvärvsmönstrens och de demografiska förändringsmönstrens utveckling. Buffertfondernas värdeutveckling. Förändringarnas betydelse för systemets ekonomiska ställning skall framgå.
- Tillgångar i premiepensionssystemet: samlade tillgångar och avkastning. Tillgångarnas fördelning på olika tillgångsslag, bedömda risknivåer, m.m.
- Skulderna i inkomstpensionssystemet: utveckling och utvecklingens orsaker. Även pensionsskuldens fördelning på olika åldrar, skuldens varaktighet m.m. kan eventuellt vara av intresse att redovisa.
- Skulderna i premiepensionssystemet: motsvarande redovisning av premiepensionssystemets skulder som i inkomstpensionssystemet.
- Förvaltningskostnader för systemets olika delar, kostnadernas betydelse för pensionens storlek.

Regeringen skall utse den myndighet som skall ha huvudansvaret för att framställa den årliga redovisningen för det allmänna inkomstgrundade ålderspensionssystemet. Närmare bestämmelser för denna redovisning kommer att föreskrivas av regeringen.

9 Frågor i balanseringspromemorian som behandlats i prop. 1999/2000:46

I balanseringspromemorian analyserades hur pensionssystemets ekonomiska ställning skulle utvecklas i ett par scenarier där en överföring av medel från AP-fonderna till statsbudgeten ingick som en förutsättning. Själva överföringsbeloppet föreslogs dock inte i balanseringspromemorian utan i den promemoria som behandlade AP-fondernas nya struktur och regler i det reformerade pensionssystemet, Ds 1999:38. Förslagen i Ds 1999:38 ingick i prop 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade pensionssystemet och antogs av riksdagen den 12 april 2000 (bet. 1999/2000:FiU19, rskr. 1999/2000:181).

I och med att de redovisade beräkningarna i balanseringspromemorian utgick ifrån det i Ds 1999:38 föreslagna överföringsbeloppet var det naturligt att flera remissinstanser även i sina yttranden över förslaget till automatisk balansering tog upp förlaget till överföringsbelopp. Regeringen anser därför att det finns anledning att i denna proposition i sammandrag redovisa såväl skälen för överföringen som remissinstansernas synpunkter på överföringsbeloppet, se avsnitt 9.1 nedan.

I balanseringspromemorian ingick ett avsnitt om risken för fondtömning. I promemorian redovisades vissa förslag till hur risken för fondtömning kunde minskas eller på annat sätt hanteras. Ett av dessa förslag var att buffertfonden skulle ges en rätt att låna för att täcka de tillfälliga underskott som trots den automatiska balanseringen kan uppstå. I prop. 2000/1999:46 föreslogs att Första–Fjärde AP-fonderna skulle ges en sådan lånerätt. Riksdagen antog regeringens förslag. I och med att risken för fondtömning redan har hanterats på så sätt att Första–Fjärde AP-fonderna givits en lånerätt finns det nu inte något behov av att beakta denna risk i föreliggande förslag. I och med att risken för fondtömning berörts av flera remissinstanser i deras yttrande över balanseringspromemorian redogörs dock i avsnitt 9.2 för deras uppfattning.

9.1 Den finansiella infasningen

Bakgrund

Pensionsreformen medför en finansiell förstärkning av pensionssystemet som inledningsvis motsvaras av en försvagning av statsbudgeten. För att kompensera statsbudgeten för en del av denna försvagning har en utgångspunkt för reformen varit att det skall ske en överföring av medel från AP-fonderna till staten, där medlen används för att minska statsskulden. Därmed minskar statens utgifter för statsskuldräntor.

I den automatiska balanseringen ingår buffertfonden som en tillgångspost. Buffertfondens storlek har därmed betydelse för hur stora påfrestningar inkomstpensionssystemet klarar innan avsteg från inkomstindexeringen måste göras. Överföringen av medel från AP-fonderna till statsbudgeten påverkar hur stor risken är för att balanseringen skall aktiveras. Därmed har frågan om överföringen av medel från AP-fonderna till statsbudgeten haft en koppling till den automatiska balanseringen. Olika överföringsbelopp har därför analyserats bl.a. med utgångspunkt från vilket förhållande mellan systemets tillgångar och skulder som erhålls vid olika ekonomiska och demografiska scenarier.

I Ds 1998:7 AP-fonden och det reformerade ålderspensionssystemet, som remitterades i februari 1998, gjordes bedömningen att den totala överföringen borde uppgå till 300–350 miljarder kronor. Överföringens ekonomiska effekter för statsbudgeten beräknades med utgångspunkt från att ett engångsbelopp skulle överföras den 1 januari 1999. Regeringen föreslog emellertid i prop. 1997/98:151 att det under år 1999 och år 2000 skulle överföras 45 miljarder kr vartdera året från Första–Tredje AP-fonderna till statsbudgeten och att den slutliga storleken på den finansiella infasningen skulle avvakta en fördjupad analys av fondutvecklingen (se s. 605 ff.). Bakgrunden till förslaget var att effekterna av SCB:s befolkningsprognos från år 1997 och den initiala fondstorlekens betydelse för ålderspensionssystemets ekonomiska ställning ansågs behöva studeras närmare. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i prop. 1997/98:151 (bet. 1997/98:SfU13, rskr. 1997/98:315).

Kalkyler som RFV utfört, baserade på 1997 års befolkningsprognos, har visat att det med en överföring om totalt motsvarande 300–350 miljarder kr skulle föreligga en betydande risk för att AP-fondena på sikt skulle tömmas. Därför beslutade regeringen i samråd med partierna bakom pensionsöverenskommelsen att föreslå ett mindre överföringsbelopp. Enligt regeringens förslag som antogs av riksdagen den 12 april 2000 (prop. 2000/1999:46 bet. 1999/2000:FiU19, rskr. 1999/2000:181) skall – utöver de tidigare beslutade överföringarna om 45 miljarder kr år 1999 och 45 miljarder kr år 2000 – ett belopp om 155 miljarder kr överföras den 1 januari 2001 från AP-fonderna till statsbudgeten. De nominella överföringar som beslutats uppgår således till 245 miljarder kronor. Även genom att avgiften år 1999 till systemet inte uppgick till 16 % skedde en indirekt överföring från AP-fonderna till statsbudgeten. Denna uteblivna avgiftsinkomst har beräknats till 30 miljarder kr. Det ger en överföring om nominellt totalt 275 miljarder kr (245 + 30). Med utgångspunkt från vissa antaganden om avkastning m.m. beräknades dessa olika nominella belopp motsvara en engångsöverföring om totalt 258 miljarder kr per den 1 januari 1999. Uppdaterade beräkningar kan nu utgå ifrån faktiskt erhållen avkastning i fonden m.m., i stället för den som antagits i tidigare beräkningar. De uppdaterade beräkningarna uppskattar att överföringsbeloppen motsvarar för AP-fondernas behållning en engångsöverföring om 254 miljarder kr den 1 januari 1999. I och med att det sista överföringsbeloppet om 155 miljarder överfördes till statsbudgeten den 1 januari 2001 kan en slutlig beräkning av vilken påverkan de haft för AP-fondernas behållning göras.

Den beslutade överföringen innebär att statsbudgeten kompenseras med ett mindre belopp än vad som ursprungligen var avsett. Med ett an-

tagande om en nominell ränta om 6 % kompenseras statsbudgeten med ca 15 miljarder kr per år medan reformen inledningsvis beräknats medföra en försvagning av statsbudgeten med ca 50 miljarder kr. Mot denna bakgrund föreslog regeringen efter samråd med övriga partier bakom pensionsreformen i prop. 1999/2000:46 att en ny analys av huruvida ytterligare medel kan överföras till statsbudgeten bör göras år 2004. Om pensionssystemets ställning medger en ytterligare överföring av medel till statsbudgeten, utan att den automatiska balanseringen beräknas aktiveras före år 2050, skall en sista sådan överföring ske den 1 januari 2005. Denna prövning skall göras med utgångspunkt från huvudscenariot i SCB:s vid prövningstillfället senaste befolkningsprognos och med antagande om 2 % tillväxt i pensionsgrundande inkomst per person och 3,25 % realavkastning på buffertfondens medel. Den totala slutliga överföringen skall dock maximalt utgöras av ett belopp som för AP-fondernas behållning motsvarar en engångsöverföring den 1 januari 1999 om 350 miljarder kr.

Remissinstanserna

Riksförsäkringsverket (RFV) förordar att inga ytterligare medel förs över från AP-fonderna till statsbudgeten år 2001. Verket grundar sitt ställningstagande på att systemets finansiella ställning både har försvagats under senare tid samt att det finns stora osäkerheter i kalkylerna. Vidare anför verket att den justering av beräkningstekniken som verket anser nödvändig kommer att påverka systemets ställning negativt (se avsnitt 5.1 om normen i beräkningen av avgiftstillgången). RFV anser att en tredje och slutlig överföring skall beräknas och göras i samband med den föreslagna översynen av systemets finansiella ställning år 2004.

Allmänna pensionsfonden 1-3 fondstyrelserna konstaterar att AP-fondernas styrka som finansiell buffert och därmed sannolikheten för att balanseringen skall aktiveras påverkas av fondens initiala storlek. Överföringsbeloppet påverkar systemet på samma sätt som negativ avkastning i fonderna. Fondstyrelserna visar genom analyser i sitt remissvar att avkastningen på fondernas kapital i stor utsträckning påverkar om balanseringen aktiveras. Analysen visar att om den föreslagna överföringen om 155 miljarder kr minskas med 50 miljarder kr så minskas sannolikheten för att balanseringen skall aktiveras med hälften. På motsvarande vis skulle en större överföring öka sannolikheten för att balanseringen skall aktiveras. Fondstyrelserna konstaterar vidare att om den överföring om 300-350 miljarder kr som tidigare diskuterats genomförs skulle fondens förväntade reala avkastning om 4 % inte räcka till för att förhindra att balanseringen aktiveras.

Fondstyrelsernas slutsats är att den föreslagna överföringen om 155 miljarder år 2001 bör reduceras. Mot denna bakgrund anser fondstyrelserna att det är rimligt med en kontrollpunkt år 2004, vilket skulle ge möjlighet att samla på sig erfarenhet om det nya systemet och den nya fondförvaltningen. Samtidigt anförs att kontrollstationen år 2004 är ett avsteg från systemets autonomi och att det därför är viktigt att det görs tydligt att inte ytterligare kontrollstationer följer.

Sveriges Pensionärers Riksförbund avstyrker den föreslagna överföringen om 155 miljarder kr.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) anser det inte vara självklart att en överföring till statsbudgeten skall göras bara för att kostnaden för förtidspensionerna flyttas till statsbudgeten. Organisationen anser att det finns ett egenvärde i att pensionssystemet uppvisar stabilitet gentemot medborgarna och att det bästa sättet att åstadkomma detta är genom att se till att balanseringen inte aktiveras. TCO konstaterar att ju större buffertfonden är desto mindre är risken för att balanseringen aktiveras.

I propositionen 1999/2000:46 redogjordes för de överväganden som låg till grund för regeringens förslag avseende överföringsbeloppet (s. 60-64). Regeringen anser att den kompletterande analys som därefter gjorts i rapporten RFV Analyserar 2000:1, bekräftar att den avvägning som gjordes i propositionen är rimlig vad avser riskerna för kompensationsnivån i pensionssystemet.

9.2 Risken för fondtömning

Bakgrund

Den automatiska balanseringen innebär att pensionssystemet blir finansiellt helt stabilt i bemärkelsen att systemets skulder aldrig annat än marginellt kan överstiga systemets tillgångar. Det innebär i sin tur att systemet under en period när balanseringen är aktiverad ”styr” buffertfonden mot nivån 0 kr. Detta förhindrar inte att buffertfonden tillfälligt går under denna nivå. Fonden kommer dock, med ett undantag, alltid med tiden att nå sin valda likviditetsnivå. Undantaget utgörs av det fall systemet utsätts för en evig påfrestning. Endast då kan fonden permanent vara under den målsatta nivån. Inte ens i ett sådant extremt förlopp kan dock underskotten växa okontrollerat. I promemorian Ds 1999:43 föreslogs tre olika alternativ för hur risken för fondtömning kunde hanteras. Ett förslag innebar att en likviditetsmarginal skulle införas i beräkningen av balanstalet. Det skulle innebära att ett belopp motsvarande likviditetsmarginalen drogs av från tillgångssidan i beräkningen av balanstalet. Ett annat förslag var att balanseringen skulle ske med särskilt beaktande av likviditetssituationen, det tredje innebar att buffertfonden skulle ges en lånerätt.

Remissinstanserna

Riksförsäkringsverket anser att balanseringen skall förses med en likviditetsmarginal. Verket menar att en lånerätt för AP-fonderna skulle förutsätta en statlig garanti för pensionssystemet, vilket enligt verkets mening skulle innebära ett avsteg från grundtanken med ett autonomt pensionssystem. *Riksgäldskontoret* förordar att buffertfonden skall tas bort ur beräkningen av balanstalet när fonden understiger en viss nivå dvs. att balanseringen skall ske med särskilt beaktande av likviditetssituationen. Kontoret menar vidare att AP-fonderna skall ha rätt att låna för att överbrygga underskott. *Riksrevisionsverket* efterlyser en djupare analys av vilka långivare buffertfonderna skall använda sig av. *Allmänna pensionsfonden Första–Tredje fondstyrelserna* menar att principen om ett autonomt system bryts om fonden ges möjlighet att låna för att finansiera

utgående pensioner. Fondstyrelserna anser att balanseringen bör utformas med regler som särskilt beaktar buffertfondernas likviditet.

Skälen för att välja att hantera risken för en fondtömning genom att ge AP-fonderna en lånerätt har redogjorts för i proposition 1999/2000:46 s. 106–108.

10 Pensionssystemets finansiella utveckling och balanseringens eventuella effekt för pensionsnivåerna

Balanseringen aktiveras endast vid en utveckling som har lett till att systemets skulder kommit att överstiga systemets tillgångar. För att bedöma om balanseringen kommer att ha någon påverkan på inkomst- och tilläggspensionens nivå krävs därmed antaganden om framtida utvecklingsförlopp vad avser de många faktorer som påverkar utvecklingen av förhållandet mellan systemets tillgångar och skulder. Om balanseringen aktiveras går det inte heller utan samma omfattande uppsättning antaganden att ange hur stor effekt på pensionen balanseringen har. Effekten kan vara allt från helt marginell till att vid en långvarigt negativ utveckling medföra en betydande minskning av pensionen.

De faktorer som bestämmer utvecklingen av pensionssystemets finansiella ställning utgörs bl.a. av barnafödandet, ut- och invandring, inkomst och förvärvsmönster, inkl. arbetskraftsdeltagande, produktivitetsutveckling, dödlighet och kapitalavkastning. Utvecklingen av dessa faktorer kan inte förutsägas för någon längre period och sannolikheten för olika kombinationer av utveckling kan för närvarande inte beräknas. Det är inte heller sannolikt att en sådan beräkning kommer att kunna göras i framtiden. Det går därmed inte att med någon statistisk metod ange hur stor risken är för att balanseringen skall aktiveras och med vilken styrka. Förhållandet är likartat när det gäller att precisera sannolikheten för att utdelningsbara överskott skall uppstå – dock finns för närvarande inte ens en metod för att fastställa när sådana överskott kan anses föreligga. Problemen med att över längre perioder förutsäga fördelningssystemets finansiella utveckling beror inte på att systemets finansiella ställning är särskilt känslig i förhållande till sina bestämningsfaktorer. Förklaringen till svårigheterna är snarare förhållandet att systemet speglar den genuina osäkerhet som finns avseende den långsiktiga samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen.

I balanseringspromemorian belystes vid vilka förlopp balanseringen kan aktiveras och det redovisades kortfattat vilken effekt det kunde ha för pensionsnivån. För att få ytterligare kunskap om vid vilka utvecklingsförlopp och med vilken effekt balanseringen kan komma att aktiveras gav regeringen Riksförsäkringsverket (RFV) i februari 2000 i uppdrag att analysera förslaget till automatisk balansering. RFV har redovisat sitt uppdrag i RFV Analyserar 2000:1, Automatisk balansering av ålderspensionssystemet.

Med utgångspunkt från RFV:s beräkningar kan en sammanfattande bild ges av systemets egenskaper med och utan regler för balansering. Ett

urval av RFV:s scenarier för fondutvecklingen redovisas nedan, dels i ett system utan regler för automatisk balansering, dels i ett system med sådana regler. Vidare redovisas balanseringens eventuella effekt i ett urval av scenarierna. I bilaga 2 sammanfattas i en tabell de 72 scenarier RFV beräknat. För en utförlig beskrivning av beräkningsantagandena och redovisning av beräkningsresultatet hänvisas till RFV:s rapport.

10.1 Sammanfattning av RFV:s beräkningsresultat

De olika scenarier som RFV beräknat är inte vart och ett lika sannolika. Som nämnts finns för närvarande ingen metod för att åstadkomma lika sannolika scenarier av de faktorer som bestämmer utvecklingen av fördelningssystemets finansiella ställning. I och med att sannolikheten för scenarierna är okänd kan inte risken för att balanseringen skall aktiveras beräknas med någon statistisk metod. Lika lite kan naturligtvis sägas om möjligheten för att överskott skall uppstå. Troligen är de bästa och de sämsta scenarierna i sammanställningen betydligt mindre sannolika än de scenarier som är mittemellan dessa.

Den sammanfattning av RFV:s beräkningar som finns i bilaga 2 visar att balanseringens effekter på pensionsnivån i de *flesta* scenarier är obefintlig eller liten. Balanseringen garanterar systemets betalningsförmåga till i de flesta fall en låg kostnad vad avser effekten på genomsnittlig pensionsnivå. 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, inkl. pensionsålder m.m., som råder för närvarande. Vidare krävs en historiskt sett mycket låg kapitalavkastning på buffertfondens förväntade tillgångssammansättning för att balanseringen överhuvudtaget skall aktiveras. För att balanseringen skall medföra en *betydande* minskning av pensionsnivån krävs bl.a. att kapitalavkastningen ur ett historiskt perspektiv blir mycket låg.

Basscenariot

I det scenario som kan sägas ha legat till grund för beslutet att överföra beräknade 258 miljarder kr från AP-fonderna (scenario 14 i tabellen i bilaga 2) aktiveras inte balanseringen något enskilt år före år 2050.[7] Förmodligen kan inte heller systemet i detta scenario anses utvecklas så att det blir överkonsoliderat. Balanstalen är i scenariot 1,06, 1,03, 1,02 1,03

[7] Av RFV:s rapport framgår att balanseringen inte heller aktiveras efter år 2050 i scenario 14.

och 1,05 åren 2010, 2020, 2030, 2040 och 2050. Buffertfonden motsvarar vid dessa fem tidpunkter 4,8, 3,8, 2,9, 2,1 respektive 2,1 års pensionsutbetalningar.

Den mycket stabila utvecklingen av systemet i basscenariot beror på att buffertfonden dimensionerats för att klara de demografiska påfrestningar som ligger i scenariot. Dessa påfrestningar utgörs i huvudsak av att årskullarna födda på 1940-talet är ovanligt stora. När de utträder ur arbetskraften och inträder i pensionärskollektivet, minskar avgiftsunderlaget samtidigt som pensionsutgifterna ökar. Ytterligare en orsak till den mycket stabila utvecklingen är att beräkningarna inte innehåller verklighetens cykliska förlopp. Skulle cykliska förlopp ha lagts in i scenariot är det troligt att balanseringen vid olika tillfällen skulle aktiveras. Detta beroende på att balanstalet vid olika tidpunkter i scenariot befinner sig nära gränsvärdet 1,00. Aktiveras balanseringen av ett cykliskt förlopp återställs indexeringen med automatik så snart det cykliska förloppet medger detta.

Det sämsta respektive bästa utvecklingsförloppet i RFV:s beräkningar

Sannolikheten för att beräkningarnas sämsta respektive bästa utvecklingsförlopp skall inträffa torde vara liten eller mycket liten. Eftersom extremerna ger information om spännvidden i RFV:s beräkningar och om hur systemet reagerar på kraftigt skilda utvecklingar kommenteras dessa likväl.

I det sämsta av de 72 scenarierna medför balanseringen att pensionsutgifterna och därmed snittpensionen år 2050 minskat med 14 % jämfört med om balanseringen inte aktiverats. Det scenario som ger detta utfall är ett befolkningsscenario med i förhållande till SBC:s huvudscenario låg nativitet, nämligen 1,5 barn per kvinna mot 1,8, tillväxt 0,5 %, arbetskraftsdeltagande Lågt, låg real buffertfondavkastning (0,5 %), se scenario nr 43, tabell 4. I detta utvecklingsförlopp, som får betecknas som mycket bekymmersamt, sänker balanseringen den genomsnittliga årliga förräntningen av pensionsskulden med knappt 0,4 procentenheter, från 0,6 % till drygt 0,2 %, åren 2000-2050.

Det som ter sig mest osannolikt i detta scenario är kanske antagandet om att förvärvsmönstren inte alls påverkas av den i scenariot antagna demografiska utvecklingen. I samtliga beräkningar antas förvärvsmönstren vara konstanta, de är således oberoende av den antagna demografiska utvecklingen. Bl.a. är pensionsåldern 65 år i samtliga beräkningar. Med en så kraftigt minskande befolkning i åldrarna 16 till 64 år som blir fallet i detta scenario, minus 16 % över 50 år, är det högst troligt att den äldre arbetskraften kommer att arbeta mer, och längre upp i åldrarna, än vad den gör i dag. Även den i scenariot antagna kraftiga utvecklingen av medellivslängden innebär drivkrafter i samma riktning. Om förvärvsmönstren anpassar sig på detta sätt i förhållande till den demografiska utvecklingen minskar den påfrestning utvecklingen innebär för pensionssystemet. Med ändrade förvärvsmönster kan effekten av balanseringen minska kraftigt eller t.o.m. helt försvinna.

Enligt regeringens uppfattning är det dock en stor styrka för pensionssystemet och samhället i stort att systemets finansiella stabilitet även i mycket negativa utvecklingsförlopp är garanterad. Att effekten på pen-

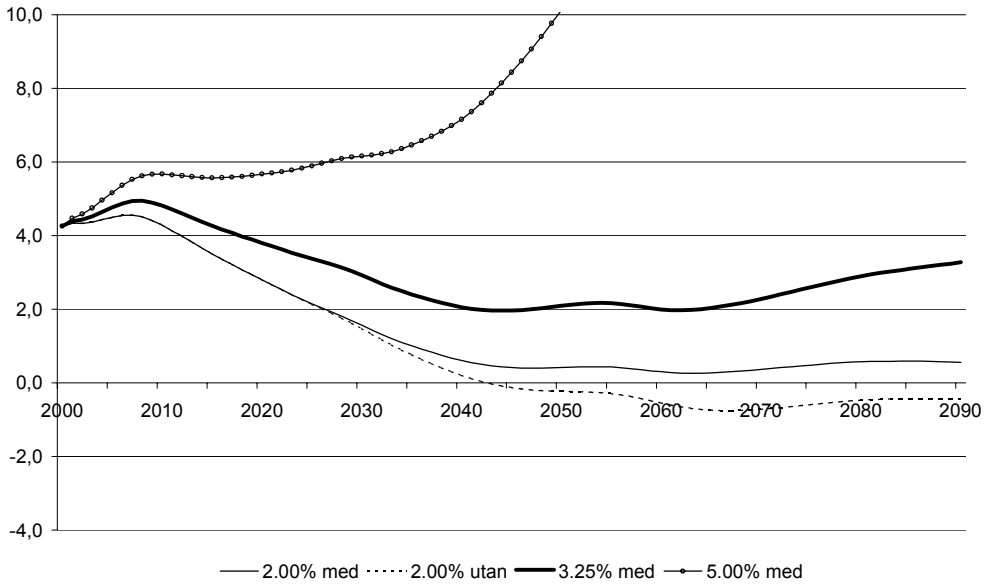
sionsnivån blir kraftigt negativ om befolkningen i förvärvsaktiv ålder minskar med 16 % är oundvikligt. Med den befolkningsutveckling, det förvärvsdeltagande och den produktivitetsutveckling samt avkastning som antas i scenariot kommer statsbudgeten att vara hårt ansträngd. Det är i en sådan situation värdefullt att pensionsnivån i förhållande till snittinkomsten med automatik minskar, detta för att inte öka de stora bördor som den minskande förvärvsaktiva befolkningen då, oavsett kostnaderna för den inkomstrelaterade ålderspensionen, kommer att tvingas bära.

I det bästa av scenarierna är fördelningssystemet kraftigt överkonsoliderat år 2050. Balanstalet är detta år 1,42 och fondstyrkan drygt 14. Det inträffar vid en nativitet om 2,0 barn per kvinna, 2 % tillväxt, arbetskraftsdeltagande Högt och buffertfond avkastning realt 5 %, se scenario nr 30. Ett balanstal om 1,42 innebär att tillgångarna överstiger systemets skulder med 42 % – i princip skulle pensionerna och pensionsbehållningarna i detta scenario kunna öka med 42 % utan att systemet därigenom får något tillgångsunderskott. Eftersom utdelningsbara överskott endast föreligger över en viss nivå över konsolideringsgraden 100 % kan dock eventuell utdelning inte ske med hela ”överskottet” utan endast med den del av överskottet som ligger över denna nivå. Även utvecklingsförloppet i scenario 30 ter sig mycket osannolik.

10.2 Buffertfondens utveckling i olika scenarier

Genom att avläsa buffertfondens utveckling med och utan balansering erhålls en bild av hur systemet skulle utvecklas utan regler för balansering. I diagram 10.1A-10.1D beskrivs hur buffertfonden utvecklas i de 4 olika demografiska scenarierna RFV gjort beräkningar för, tillväxt 2 %, arbetskraftsdeltagande Medel och vid tre olika antaganden om avkastningen på buffertfonden, 2 %, 3,25 % och 5 %. I de demografiska scenarierna varieras dels nativitetsantagandet dels medellivslängdens utveckling. I SCB:s huvudalternativ för befolkningsutvecklingen (scenario A nedan) antas antalet barn per kvinna öka från nuvarande nivå om 1,5 till 1,8. Medellivslängden antas öka med i genomsnitt ca 30 dagar per år fram till år 2050 varefter medellivslängden upphör att öka. Nettoinvandringen är i samtliga scenarier 12 000 personer per år. Arbetskraftsdeltagandet Medel i RFV:s beräkningar motsvarar det genomsnittliga arbetskraftsdeltagandet på 78 % som RFV kan mäta i sina register under perioden 1978-1998. Arbetskraftsdeltagandet har i RFV:s beräkningar definierats som andelen personer 16-64 år med en kalenderårsinkomst om minst ett inkomstbasbelopp. I bilaga 2 sammanfattas resultaten för samtliga beräkningsalternativ.

Buffertfonden har i RFV:s beräkningar, i enlighet med en prognos från Finansdepartementet våren/sommaren år 2000, antagits uppgå till 580 miljarder kr vid årsskiftet 2000/2001. Per den 31 augusti 2000 uppgick värdet av de tillgångar som skall föras till Första–Fjärde AP-fonderna till 585,9 miljarder. I de fall buffertfonden skulle komma att tömmas har det antagits att underskotten då finansieras med lån. Räntan på lånen är lika med den i scenariot antagna avkastningen.



* AK Medel = 78 % av antalet personer 16-64 år har en kalenderårs inkomst över ett inkomstbasbelopp
med = med regler för automatisk balansering, utan = utan regler för automatisk balansering

I diagrammen redovisas genomgående buffertfondens utveckling *utan* regler för balansering med streckade kurvor. Heldragna kurvor representerar utvecklingen med regler för balansering. Avsaknad av en streckad kurva i ett avkastningsscenario beror på att utvecklingen med regler för balansering sammanfaller med utvecklingen utan sådana regler. Utvecklingsförloppen sammanfaller endast om balanseringen inte aktiveras.

Med 3,25 % real avkastning halveras fondstyrkan i långsam takt fram mot år 2040, då den stabiliseras på en nivå omkring 2,0 fram till år 2065 då den börjar växa långsamt, se den feta, mittersta kurvan. Balanseringen aktiveras inte med denna avkastning. Detta framgår av att det inte finns någon streckad kurva som viker av från den feta heldragna kurvan. I detta scenario kompenseras den i förhållande till avgiftsunderlagets tillväxt något högre snittindexutvecklingen och kostnaden för medellivslängdens ökning i stort sett av buffertfondens avkastning. Det scenario som ligger till grund för den feta heldragna kurvan är också det scenario som utgjort en grund för bedömningen av storleken på det belopp som ansetts kunna överföras från AP-fonderna till statsbudgeten. Buffertfondutvecklingen är i detta scenario mycket stabil, fonden fyller sin demografiska, utjämnande funktion mycket väl.

Det är viktigt att i det här sammanhanget observera att cykliska förlopp kan aktivera balanseringen. Det innebär att även om utvecklingen genomsnittligt sett skulle motsvara den som utgjort en grund för överföringsbeloppet så kan cykliska svängningar aktivera balanseringen. Indexeringen kommer då att återställas i takt med att det cykliska förloppet medger det.

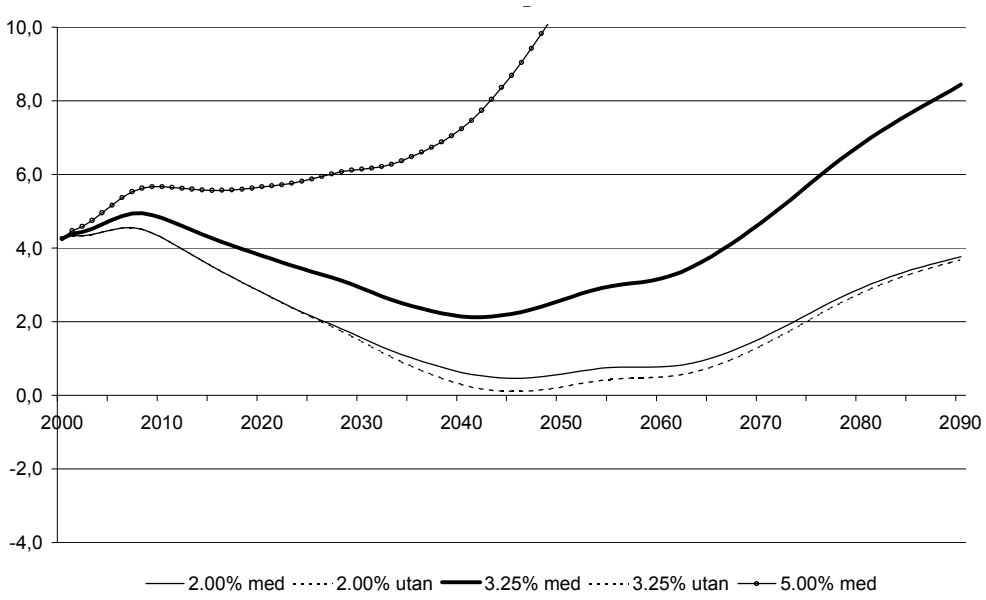
Med avkastningen 5 % växer fondstyrkan under i princip hela beräkningsperioden och systemet blir med tiden överkonsoliderat. Det skulle då finnas utrymme för att öka indexeringen och därmed pensionsnivån.

Med avkastningen 2 % aktiveras balanseringen år 2020. Att balanseringen aktiveras framgår av den streckade kurvan som då viker av från

den tunna heldragna kurvan. Den tunna heldragna kurvan visar utvecklingen med regler för balansering vid 2 % fondavkastning. Balanseringen medför att buffertfonden i detta scenario inte töms. Utan balansering skulle fonden tömmas år 2042. Balanseringen inleds således mer än 20 år före det att fonden utan balansering skulle tömmas. Den tidiga reaktionen gör det möjligt att styra systemet med endast små avvikelser från den önskade snittindexeringen.

I tabellen i bilaga 2 har beräknats den minsta årliga avkastning som krävs i respektive scenario för att balanseringen aldrig skall aktiveras. I föreliggande scenario är denna erforderliga avkastning 2,9 %, se scenario nr 13-15. Systemets beroende av en i förhållande till utvecklingen av snittinkomsten/avgiftsunderlaget hög avkastning kan också illustreras genom att ange hur länge systemet behöver en ”högre” avkastning för att balanseringen inte skall aktiveras. Om avkastningen är 3,25 % fr.o.m. år 2001 t.o.m. år 2027 aktiveras balanseringen inte, även om avkastningen fr.o.m. år 2028 faller till 2 %. Med en avkastning om 5 % de närmaste 11 åren, 2001-2011, aktiveras inte balanseringen under åren 2012-2090 om avkastningen sjunker till 2 % per år fr.o.m. år 2012. För att balanseringen inte skall aktiveras med avkastningen 2 %, 3,25 % eller 5 %, skulle det krävts en initial buffertfond om lägst 747, 525 respektive 323 miljarder kr, se bilaga 2 scenario 13-15.

Diagram 10.1.B Fondstyrka, nativitet 2.0, AK Medel, tillväxt 2 %

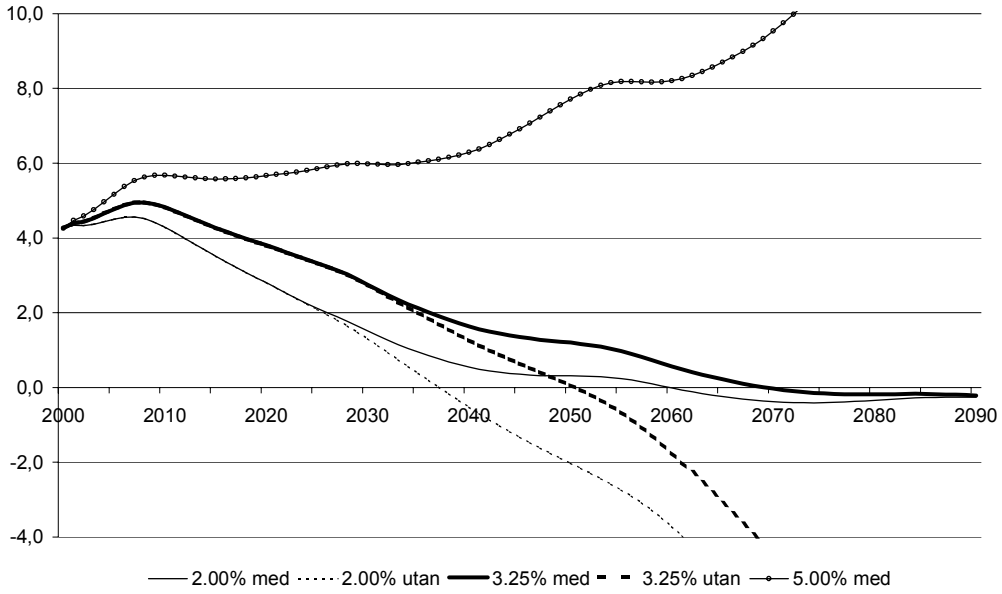


med = med regler för automatisk balansering, utan = utan regler för automatisk balansering

Den högre nativiteten i scenario B leder med lång tids eftersläpning till att arbetskraften växer vilket innebär att avgiftsunderlaget med tiden växer något snabbare än snittillväxten 2 %, tillgångarna växer således snabbare än skulderna. Systemet blir med tiden överkonsoliderat i samtliga avkastningsalternativ. Dock kommer en marginell och kortvarig minskning av indexeringen att inträffa i fallet med 2 % avkastning. Balanseringen aktiveras i det scenariot trots att buffertfonden inte helt töms utan balansering. Den positiva underliggande utvecklingen medför att indexeringen snabbt ökar och blir högre än snittinkomsttillväxten (in-

komstindex). Balansindexet kommer därför efter en relativt kort tid ikapp inkomstindexet och när pensionerna ”återställts” återgår systemet till att förränta pensionsskulden med snittinkomsttillväxten.

Diagram 10.1.C Fondstyrka, nativitet 1,5, AK Medel, tillväxt 2 %



med = med regler för automatisk balansering, utan = utan regler för automatisk balansering

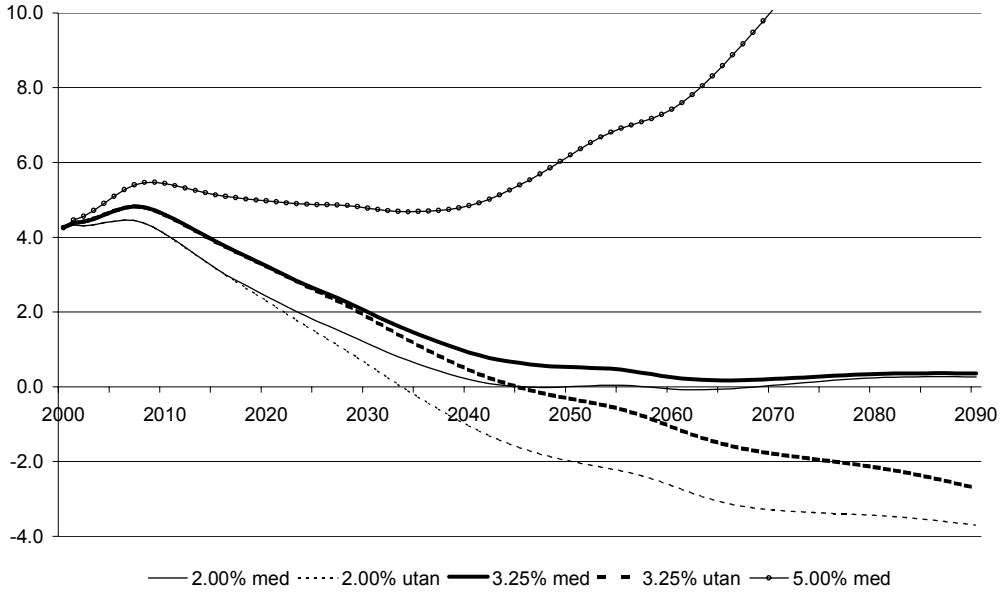
Med en nativitet på nuvarande nivå om 1,5 barn per kvinna (och en antagen nettoinvandring om 12 000 pers./år) aktiveras balanseringen år 2018 om avkastningen är 2 %. Om avkastningen är 3,25 % aktiveras balanseringen år 2027. Även här medför den tidiga reaktionen på den negativa befolkningsutvecklingen att ”kostnaden” fördelas tidigt och över samtliga generationer som har fordringar på systemet.

I båda fallen blir buffertfonden svagt negativ fr.o.m. åren 2060-2070 och ligger kvar strax under 0 nivån. Detta beror bl.a. på att påfrestningen på systemets förmåga att indexera med snittinkomstens utveckling är kraftig och ihållande. Vid eviga påfrestningar kommer inte fonden att helt nå nivån 0 kr, den nivå som systemet beslutats styras mot vid en negativ utveckling. Styrkan i påfrestningen framgår tydligt av de streckade kurvorna som visar fondens utveckling utan balansering. Att underskotten växer allt snabbare beror delvis på att räntekostnader läggs till underskottet. I samtliga scenarier där underskott i fonden uppstår antas låneräntan vara lika med den i scenariot antagna avkastningen.

I alternativet 5 % avkastning genererar buffertfonden ett så pass stort överskott att balanseringen inte aktiveras trots de mycket stora negativa avgiftsnetton som systemet genererar.

Balanseringen aktiveras inte i scenariot om avkastningen är 4,2 % eller högre. För att balanseringen inte skall aktiveras med avkastningen 2 %, 3,25 % eller 5 % krävs en initial buffertfond om lägst 1 264, 798 respektive 432 miljarder kr, se bilaga 2, scenario 49-51.

Diagram 10.1.D Fondstyrka, nativitet 1,8, extra hög ökning av medellivslängden, AK Medel, tillväxt 2 %



med = med regler för automatisk balansering, utan = utan regler för automatisk balansering

I scenario D är nativiteten densamma som i basscenariot, dvs. 1,8 barn per kvinna, medan medellivslängden antagits öka ännu kraftigare än de ca 30 dagar per år som antagits i samtliga scenarier ovan. I genomsnitt per år antas i detta scenario medellivslängden öka med 40 dagar per år fram till år 2050, därefter ökar den med ca 30 dagar per år. Med avkastningen 2 % innebär den extra kraftiga ökningen av medellivslängden att balanseringen aktiveras 5 år tidigare än i scenario A, nämligen år 2015 i stället för år 2020. Påfrestningen innebär också att balanseringen aktiveras även med avkastningen 3,25 %. Detta sker år 2021. Balanseringen aktiveras även tidigare än den gör i scenario C eftersom den högre medellivslängden har ett snabbare genomslag på avgiftsnettot än vad den låga nativiteten i C har. Trots balanseringen går buffertfonden tillfälligt, men marginellt, under nivån 0 kronor i alternativet med 2 % avkastning. Med 5 % avkastning aktiveras balanseringen aldrig och systemet blir med tiden även här överkonsoliderat.

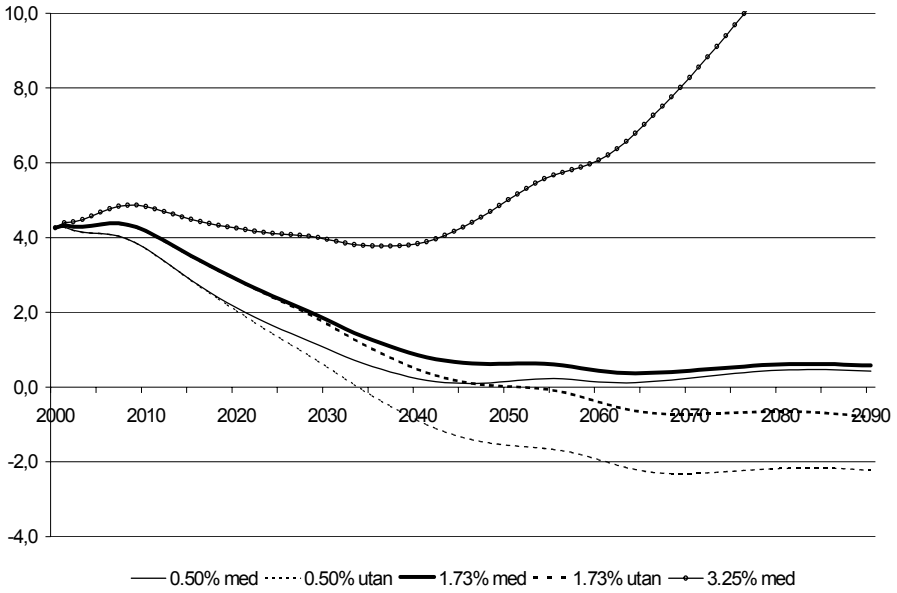
I diagram 10.2.A redovisas fondstyrkans utveckling för basscenariot (A) med tillväxt 0,5 % per år. Liksom i diagram 10.1.A-10.1.D är arbetskraftsdeltagandet alternativet Medel.

Eftersom intjänade ATP-poäng indexeras med konsumentprisindex (och inte inkomstindex) ger en lägre tillväxt under utfasningen av ATP-systemet upphov till ett sämre avgiftsnetto. Bl.a. därför utvecklas fondstyrkan och systemets finansiella ställning något sämre med en lägre tillväxt. I avkastningsalternativen 0,5 % respektive 1,73 % förhåller sig avkastningen till tillväxten 0,5 % på samma sätt som avkastningsalternativen 2 % respektive 3,25 % förhåller sig till tillväxten 2 %.[8] Avkastningen 3,25 % innebär i 0,5 % tillväxtfallet ett väsentligt högre bidrag till systemets finansiering än vad samma avkastning innebär i 2 % tillväxt-

[8] (1+1,73%)/(1+0,5%)=(1+3,25%)/(1+2%)

fallet. Utvecklingen av fondstyrkan i övriga befolkningsscenarier i tillväxtalternativet 0,5 % framgår av tabellen i bilaga 2.

Diagram 10.2.A Fondstyrka, basscenariot (nativitet 1,8), AK Medel, tillväxt 0,5 %



med = med regler för automatisk balansering, utan = utan regler för automatisk balansering

10.3 Effekten av balanseringen på pensionsnivån i fördelningssystemet

För att få en uppfattning om effekten av balanseringen i de fall den aktiveras måste dess eventuella påverkan på pensionsnivån sättas i relation till andra faktorer som bestämmer denna nivå. Av de olika faktorer som bestämmer den genomsnittliga pensionen i det nya systemet är tillväxten i snittinkomst den mest betydelsefulla. Skillnader i snittinkomsttillväxt kommer dock endast att påverka pensionsnivån i kronor, dvs. det reala värdet av pensionen. Variationer i snittinkomstutveckling påverkar inte pensionens värde i förhållande till snittinkomsten, dvs. det *relativa* värdet av pensionen.

Den näst mest betydelsefulla faktorn för pensionsnivån i kronor och mest betydelsefulla faktorn för pensionsnivån i förhållande till snittinkomsten utgörs av medellivslängdens utveckling. Pensionsnivån påverkas av förändringar i medellivslängd om inte den genomsnittliga pensionsåldern förändras (ökar) när medellivslängden förändras (ökar).[9]

Den tredje faktorn som kan påverka pensionsnivån uttryckt i kronor och den andra faktorn som kan påverka pensionsnivån i förhållande till snittinkomsten, är den automatiska balanseringen.

I tabellerna 10.1 och 10.2 redovisas hur delningstalet förskjuts uppåt till följd av den antagna ökningen i medellivslängden och följden av detta för pensionsnivån. Vidare anges en uppskattning av hur många månader som individerna skulle behöva skjuta upp pensioneringen och fortsätta

[9] Även arvsvinsterna och förvaltningskostnaderna påverkar pensionsnivån oavsett om pensionsnivån uttrycks i kronor eller i förhållande till snittinkomsten.

arbeta för att neutralisera effekten på pensionsnivån av den antagna ökningen i medellivslängden. (Att dödligheten före 65 års ålder minskar i samtliga befolkningsscenarier och därmed minskar arvsvinsterna har inte beaktats i tabell 10.1 och 10.2).

Om en ökad medellivslängd också medför en längre tid som pensionär, vilket blir fallet om den genomsnittliga pensionsåldern ligger fast, får detta naturligtvis ekonomiska konsekvenser. Kostnaden som uppkommer genom att den förvärvsaktiva andelen av livet minskat kan endast finansieras genom lägre årlig pension eller genom högre avgifter. Alla pensionssystem, fonderade liksom ofonderade, har samma ekonomiska problem i detta avseende. Vad som är speciellt för inkomstpensionssystemet är att problemet hanteras med för varje årskull egna men fasta delningstal och automatisk balansering. Kombinationen innebär att *om* balanseringen aktiveras till följd av att medellivslängden ökat fördelas kostnaden för detta över hela försäkringskollektivet. Metoden innebär att systemet blir finansiellt stabilt samtidigt som de fasta delningstalen kan behållas.

Tabell 10.1 Medellivslängdens påverkan på pensionsnivån scenario A, B och C

Årskull född år	.. fyller 65 år	Återstående medellivs-längd vid 65 år	Livslängdsförändringens påverkan på pensionen	Pensionsålder för att neutralisera livslängdens påverkan på pensionen
1940	2005	18,54	0%	65 år
1945	2010	18,99	–2%	+ 5 månader*
1950	2015	19,39	–4%	+ 9 månader*
1955	2020	19,75	–6%	+ 13 månader
1960	2025	20,07	–8%	+ 16 månader
1965	2030	20,36	–9%	+ 20 månader
1970	2035	20,60	–10%	+ 23 månader
1975	2040	20,81	–11%	+ 26 månader
1980	2045	21,00	–12%	+ 28 månader
1985	2050	21,17	–13%	+ 29 månader
1990	2055	21,29	–14%	+ 30 månader

Tabell 10.2 Medellivslängdens påverkan på pensionsnivån scenario D

Årskull född år	.. fyller 65 år	Återstående medellivslängd vid 65 år	Livslängdsförändringens påverkan på pensionen	Pensionsålder för att neutralisera livslängdens påverkan på pensionen
1940	2005	18,29	0%	65 år
1945	2010	19,08	–4%	+ 8 månader*
1950	2015	19,68	–6%	+ 13 månader*
1955	2020	20,18	–8%	+ 18 månader
1960	2025	20,54	–10%	+ 21 månader
1965	2030	20,89	–11%	+ 24 månader
1970	2035	21,26	–13%	+ 28 månader
1975	2040	21,70	–14%	+ 32 månader
1980	2045	22,11	–15%	+ 35 månader
1985	2050	22,48	–17%	+ 38 månader
1990	2055	22,86	–18%	+ 41 månader

* Beräkningen beaktar inte att viss del av pensionen för dessa årskullar utgörs av ATP, hade det beaktats skulle antalet månader ha blivit lägre.

I diagram 10.3.A-10.3.D redovisas den genomsnittliga reala pensionen vid 65 års ålder under perioden 2000-2050 för årskullarna födda 1938-1984 i procent av genomsnittspensionen till personer födda år 1935 och som fyller 65 år 2000. Redovisningen avser endast arbetskraftsdeltagandet Medel. För att belysa effekterna av de olika faktorer som bestämmer pensionsnivån redovisas:[10]

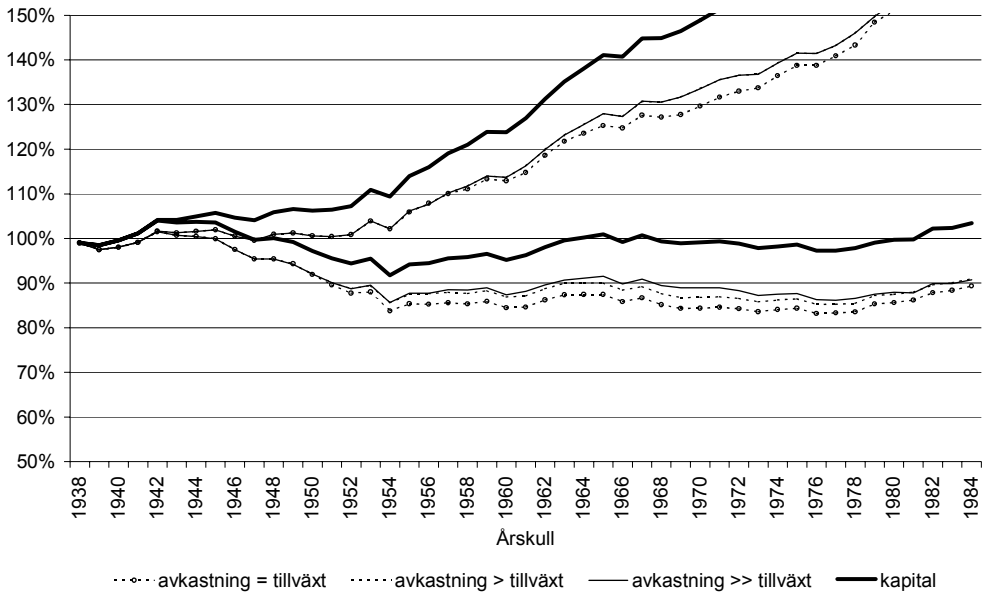
- det relativa pensionskapitalet vid 65 års ålder, *heldragen fet kurva*. Kurvan visar pensionsnivåns utveckling vid endera konstant medellivslängd eller för det fall att den genomsnittliga pensionsåldern ökar så att livslängdsökningens[11] effekt på pensionsnivån neutraliseras och för det fall balanseringen inte aktiveras.
- den relativa årliga pensionen vid 65 års ålder, utan eventuell balansering, *heldragen tunn kurva*. Kurvan visar tillväxtens och livslängdsökningens effekt på pensionsnivån vid konstant pensionsålder exklusive eventuell balansering.
- relativ årlig pension vid 65 års ålder, med eventuell balansering, *streckade kurvor*. Kurvan/kurvorna visar tillväxtens, livslängdsökningens och balanseringens eventuella effekt på pensionen vid konstant pensionsålder. *Streckad kurva med punkter* redovisar pensionsnivån vid avkastning lika med tillväxt, dvs. 0,5 % resp. 2 %. *Streckad kurva* redovisar pensionsnivån vid mittersta avkastningsantagandet, dvs. 1,73 % (vid tillväxt 0,5 %) resp. 3,25 % (vid tillväxt 2 %). I det högsta avkastningsalternativen 3,25 % (vid tillväxt 0,5 %) och avkastningen 5 % (vid tillväxt 2 %) aktiveras balanseringen inte i något scenario före år 2050.

Observera att den lägsta erforderliga avkastningen för att balanseringen inte skall aktiveras i samtliga scenarier är lägre än 3,25 i 0,5 % tillväxtfallet och lägre än 5 % i 2 % tillväxtfallet.

[10] Denna jämförelse kompliceras av effekterna av infasningsförloppet av det nya allmänna pensionssystemet, inkl. premiepensionssystemet. Den årskull som pensioneras år 2000 är född år 1935, deras pensioner består helt av pension beräknad enligt reglerna för ATP/Fp. Fr.o.m. år 2003, det år årskullen som är född 1938 fyller 65 år, utgörs pensionen i växande grad av pension intjänad och beräknad enligt reformerade regler och i minskande grad av pension intjänad och beräknad enligt ATP/Fp regler. Infasningen av det nya systemet och utfasningen av det gamla medför också att pensionen under lång tid till en växande andel kan förväntas utgöras av premiepension. För att kunna jämföra utvecklingen av första årspensionerna för olika årskullar har därför vid beräkningen antagits att inkomstpensionsrätt intjänats med 18,5 % och att inte någon premiepensionsrätt ingår i den inkomstgrundade pensionen.

Premiepensionen antas allmänt ge en högre avkastning än tillväxten i snittinkomst. Om nettoavkastningen (bruttoavkastning + arvsvinster – förvaltningskostnader) i premiepensionssystemet överstiger nettoindexeringen i fördelningssystemet underskattar metoden som här valts den sammantagna utvecklingen av den lagstadgade pensionen. Denna består av inkomst- och premiepension.

[11] Detta genomsnittliga pensionskapital har dock påverkats negativt av antagandet om sjunkande dödlighet före 65 års ålder och de därav lägre arvsvinsterna.

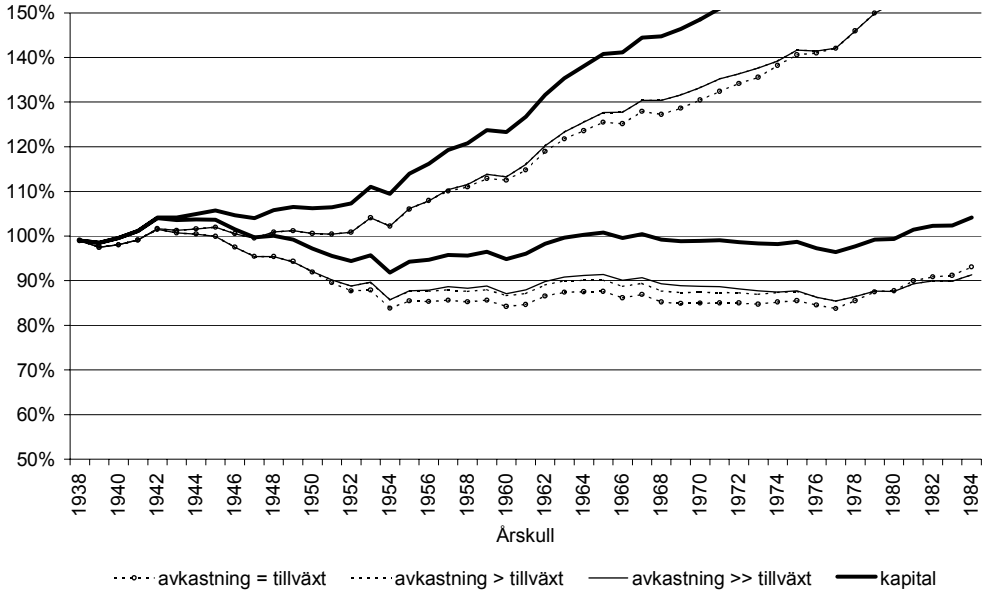


AK = arbetskraftsdeltagandescenario
De övre (växande) kurvorna avser 2 % tillväxtalternativet, de lägre 0,5 % tillväxtalternativet.

Diagram 10.3.A-10.3.D visar att det främst är tillväxten i genomsnittlig förvärvsinkomst som bestämmer utvecklingen av pensionsnivån i kronor. Diagrammen visar också den stora betydelse som medellivslängdens förhållande till pensionsåldern har för utvecklingen av pensionsnivån i kronor. I detta fall har utvecklingen i kronor samma betydelse för utvecklingen av pensionsnivån i förhållande till snittinkomsten. Om pensionering fortsättningsvis sker vid 65 års ålder medför den kraftiga antagna ökningen av medellivslängden att individernas årliga pensioner minskar eftersom pensionsbehållningarna fördelas över fler år. Den negativa effekten på pensionsnivån av den ökade medellivslängden kan som redovisats i tabell 10.1 och 10.2 motverkas genom att pensionsåldern senareläggs. Utöver att en sådan förändring neutraliserar medellivslängdsökningens effekt på individens pensionsnivå minskar den också risken för att balanseringen skall aktiveras. Denna positiva effekt av ett högre arbetskraftsdeltagande är ett resultat av att avgiftsunderlaget omedelbart påverkas positivt av att arbetskraftsdeltagandet ökar. Pensionsutgifterna ökar med eftersläpning.

Vidare framgår av diagram 10.3.A att effekten av balanseringen i de tre fall den aktiveras i befolkningsscenario A, arbetskraftsdeltagande Medel huvudsakligen är liten. Endast i tillväxtalternativet 0,5 % och avkastning 0,5 % är effekten relativt stor. I de tre scenarier balanseringen aktiveras kommer indexeringen antingen helt eller delvis att återställas. I scenariot tillväxt 0,5 % avkastning 1,73 % leder det till att pensionsnivån fr.o.m. år 2045 är helt återställd.

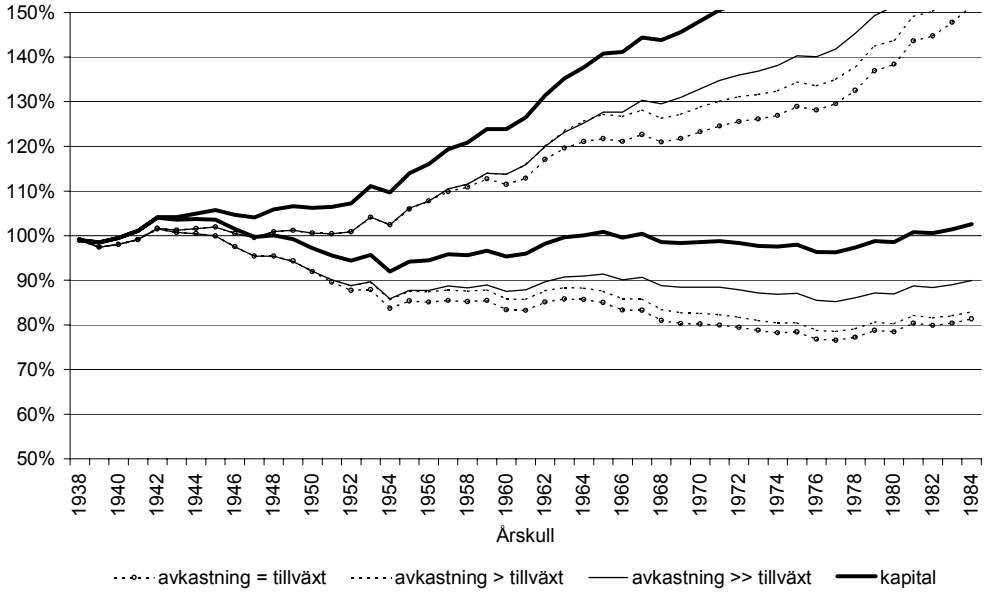
Diagram 10.3.B Real pensionsnivå, nativitet 2,0, AK Medel



De övre (växande) kurvorna avser 2 % tillväxtalternativet, de lägre 0,5 % tillväxtalternativet.

Den mer positiva befolkningsutvecklingen som blir följden av en högre antagen nativitet än i SCB:s huvudscenario, 2,0 istället för 1,8 leder till att balanseringen har ännu mindre inverkan på pensionsnivån i de scenarier där den aktiveras. Med tiden återställs indexeringen helt i samtliga avkastningsalternativ. Det kan noteras att pensionsnivån för årskullarna fr.o.m. 1980 i tillväxtalternativet 0,5 % blir större än vad den hade varit utan balansering i scenariot där avkastningen är lika med tillväxten. Detta beror på att pensionskapital som inte påverkats av en lägre indexering, orsakad av balanseringen, får del av den ökade indexeringen när balanseringen återställer inkomstindexet. Denna form av ineffektivitet i återställandet av pensionskapitalet har berörts i avsnitt 6 ovan.

Diagram 10.3.C Real pensionsnivå, nativitet 1,5, AK Medel

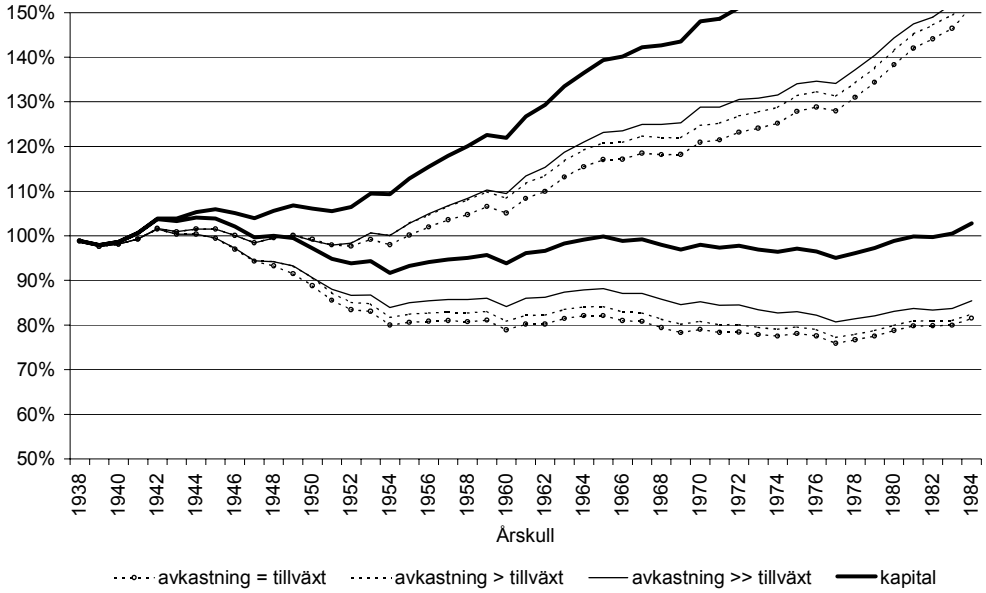


De övre (växande) kurvorna avser 2 % tillväxtalternativet, de lägre 0,5 % tillväxtalternativet.

I de två avkastningsalternativ där balanseringen aktiveras i befolkningsscenario nativitet 1,5 medför balanseringen betydande minskningar av pensionsnivån. Orsaken till detta är den negativa utvecklingen av befolkningen i yrkesaktiv ålder som den låga nativiten innebär. I alternativet med 2 % tillväxt och 3,25 % avkastning kommer minskningen senare och är ungefär hälften av vad den blir med 2 % avkastning. I de fall balanseringen aktiveras återställs aldrig indexeringen.

Med 5 % avkastning i 2 % tillväxtfallet aktiveras inte balanseringen ens med den mycket negativa befolkningsutvecklingen i scenario C. Med 0,5 % tillväxt och 3,25 % avkastning har balanseringen ingen synlig påverkan på pensionsnivån före år 2050. Fr.o.m. omkring år 2050 får den dock det.

Diagram 10.3.D Real pensionsnivå, nativitet 1,8 och extra hög ökning av medellivslängden, AK Medel



De övre (växande) kurvorna avser 2 % tillväxtalternativet, de lägre 0,5 % tillväxtalternativet.

Den ännu högre ökningstakten i medellivslängd som antas i befolkningsscenario Låg mortalitet leder till en sämre utveckling av pensionsnivån om pensionen alltjämt tas ut vid 65 års ålder. Skillnaden mellan pensionskapitalets utveckling och den årliga pensionen är ännu större i detta befolkningsalternativ än i de övriga. Vidare innebär den högre ökningen i medellivslängd att balanseringen aktiveras och minskar pensionsnivåerna även i alternativet med 2 % tillväxt och 3, 25 % avkastning. Effekten av den del av balanseringen som beror på medellivslängdsökningen är dock liten. Åtskilligt större betydelse för snittpensionen har det högre delningstal som den högre medellivslängden medför om pensionsåldern ligger fast.

1 kap.
5 a §
I paragrafens *första stycke* anges att regeringen för varje år skall fastställa ett balanstal. Balanstalet är ett tal som visar relationen mellan tillgångarna i pensionssystemets fördelningsdel och dess totala skulder. De totala tillgångarna i fördelningssystemet utgörs av avgiftstillgången och det redovisade marknadsvärdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna. Med marknadsvärde avses det värde som, enligt 6 kap. 3 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och 4 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden, skall upptas i fondernas årsredovisningar. Balanstalet är således ett tal som utvisar om det råder balans i fördelningssystemet mellan dess tillgångar och skulder. Härigenom får fördelningssystemet en form av årlig ”balansräkning”. Den aktuella relationen beräknas utifrån de förhållanden som råder vid utgången av andra året före det år balanstalet avser. Att relationen mäts vid denna tidpunkt beror på att det är den senaste tidpunkten vid vilket det föreligger ett fullgott beräkningsunderlag. Det kan här noteras att det endast är pensionssystemets fördelningsdel som berörs av balanstalet. Premiepensionsdelen ligger helt utanför denna konstruktion.

I paragrafens *andra stycke* anges vad som avses med uttrycket avgiftstillgång. Denna tillgång utgörs av ett utjämnat värde av det aktuella årets avgiftsinkomster till fördelningssystemet, multiplicerat med ett utjämnat värde för den s.k. omsättningstiden. Denna tid är den genomsnittliga tid det tar från det att en krona i pensionsrätt intjänas till det att den utbetalas i pension. Vidare anges vad som avses med uttrycket pensionsskuld. Pensionsskulden är värdet av det vid tidpunkten föreliggande sammanlagda totala pensionsåtagandet. Skulden beräknas på olika sätt för de förvärvsaktiva respektive för dem som redan uppbär pension.

5 b §
I paragrafen anges hur avgiftstillgången, omsättningstiden och pensionsskulden skall beräknas. Det utjämnade värdet av avgiftsinkomsterna det aktuella året beräknas som genomsnittet av de avgiftsinkomster som influtit det andra, tredje respektive det fjärde året före det år balanstalet avser. Den genomsnittliga inkomsten skall sedan multipliceras med den beräknade årliga relativa förändringen av inkomsterna under perioden, vilket innebär att förändringen av inkomsterna kommer att mätas från det femte till det andra året före det år balanstalet avser. På samma sätt som gäller för inkomstindex frånräknas därvid den årliga förändringen i det allmänna prisläget räknat från juni månad till juni månad under perioden varefter förändringen i det allmänna prisläget mellan juni månad två år före det år balanstalet avser fram till juni månad ett år senare beaktas. På detta sätt skrivs det framräknade medelvärdet fram ett år.

Det utjämnade värdet av omsättningstiden utgörs av medianen av den omsättningstid som föreligger det tredje, fjärde och femte året före det år balanstalet avser. Det innebär att om omsättningstiden är 30 år det femte året, 29 år det fjärde året och 31 år det tredje året blir den omsättningstid som skall användas i beräkningen av avgiftstillgången 30 år.

Pensionsskulden beräknas för det andra året före det år balanstalet avser som summan av: pensionsbehållningarna enligt 5 kap. 2 § (dvs. efter omräkning med arvsvinstfaktor, inkomstindex eller ev. balansindex och förvaltningskostnadsfaktor), det beräknade värdet av pensionsrätterna för inkomstpension enligt 4 kap. 2–6 §§ (= 16 % av pensionsunderlaget minskat med eventuella tjugondelar som intjänats i ATP-systemet), utbetalad pension för varje åldersgrupp i december månad multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar för samma åldersgrupper och det beräknade värdet av kommande utbetalningar av tilläggspensioner för dem som ännu inte har börjat uppbära sådan pension.

Hur de aktuella beräkningarna skall göras kommer att regleras närmare i förordning. Riksförsäkringsverket skall göra beräkningarna.

5 c §

I paragrafen anges att ett balansindex skall fastställas om balanstalet för ett år understiger 1,00. Detta balansindex skall användas vid omräkningen av pensionsbehållningarna och vid följsamhetsindexeringen. För ett sådant år som balanstalet understiger 1,00 skall balansindexet första gången räknas fram genom att detta balanstal multipliceras med inkomstindexet för samma år. För därpå följande år skall beräkningen av balansindexet göras på så sätt att det multipliceras med den årliga relativa förändringen av inkomstindexet (dvs. med kvoten mellan inkomstindexet efter årsskiftet och inkomstindexet före årsskiftet) och därefter med balanstalet som skall gälla efter årskiftet. Denna beräkning skall göras ända fram till det att skillnaden mellan balansindexet och inkomstindexet har fasats ut. Det spelar således inte någon roll om balanstalet under denna period något år överstiger 1,00 utan ett balansindex skall fastställas för varje år fram till det att det minst når samma nivå som inkomstindex.

5 kap.

6 §

I paragrafen har det införts ett stadgande att det för sådana år som ett balansindex fastställs (se 1 kap. 5 b §) skall pensionsbehållningen räknas om med hänsyn till detta index i stället för inkomstindex. Innebörden av det är att för varje år som ett balansindex fastställs skall omräkningen av pensionsbehållningen göras med utgångspunkt i förändringen av balansindexet i stället för i förändringen av inkomstindexet. För det första året som ett balansindex fastställs skall förändringen mätas mellan balansindexet och det inkomstindex som fastställts året dessförinnan (kvoten mellan balansindex och inkomstindex), detta på grund av att det då inte finns något tidigare balansindex att göra jämförelse med. För de följande åren skall sedan pensionsbehållningen räknas om med hänsyn till förändringen av balansindex. På motsvarande sätt kommer det ett sådant år då ett balansindex inte längre fastställs att resultera i att det årets inkomstindex skall jämföras med balansindexet året dessförinnan (kvoten mellan inkomstindex och balansindex).

14 §

I paragrafen har det införts ett stadgande att det för sådana år som ett balansindex fastställs (se 1 kap. 5 b §) skall inkomstpensionen räknas om

med hänsyn till detta index i stället för inkomstindex. Innebörden av det är att för varje år som ett balansindex fastställs skall omräkningen av inkomstpensionen göras med utgångspunkt i förändringen av balansindexet i stället för i förändringen av inkomstindexet. För det första året som ett balansindex fastställs skall förändringen mätas mellan balansindexet och det inkomstindex som fastställts året dessförinnan (kvoten mellan balansindex och inkomstindex), detta på grund av att det då inte finns något tidigare balansindex att göra jämförelse med. För de följande åren skall sedan inkomstpensionen räknas om med hänsyn till förändringen av balansindex. På motsvarande sätt kommer det ett sådant år då ett balansindex inte längre fastställs att resultera i att det årets inkomstindex skall jämföras med balansindexet året dessförinnan (kvoten mellan inkomstindex och balansindex).

6 kap.
8 a §

I paragrafen, som har preciserats efter Lagrådets granskning, har det införts en reglering av hur balanseringsmekanismen skall tillämpas för dem som är födda under åren 1938–1953 när det gäller beräkningen av tilläggspension för det år de fyller 65 år. För dem som fyller 65 år under ett sådant år för vilket ett balansindex har fastställts skall tilläggspensionen vid beräkningen multipliceras med det balanstal som har fastställts för samma år eller, om det har fastställts balansindex för år som närmast föregår det aktuella året, med produkten av de balanstal som har fastställts under hela perioden. Beräkningen skall göras från och med den månad den pensionsberättigade fyller 65 år. Även om tilläggspensionen tas ut senare än under det år den pensionsberättigade fyller 65 år skall denna beräkning göras.

15 kap.
20 §

I paragrafen stadgas det att en av regeringen utsedd myndighet årligen skall upprätta en redovisning över det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och dess utveckling. Härmed avses en total belysning av systemets samtliga tillgångar och skulder. De myndigheter som har hand om de olika delarna av den inkomstgrundade ålderspensionen skall lämna de uppgifter som behövs för att upprätta redovisningen till den aktuella myndigheten.

Hur den årliga ekonomiska redovisningen skall utformas kommer att regleras närmare i förordning.

Formel för beräkning av balanstalet

1. Balanstalet, *BT*, beräknas som

$$BT(t) = \frac{AT(t-2) + BF(t-2)}{S(t-2)} \qquad (1.0)$$

$$AT(t) = \bar{A}(t) \times \overline{OT}(t) \qquad (1.1)$$

$$\bar{A}(t) = \frac{A(t) + A(t-1) + A(t-2)}{3} \times \left(\frac{A(t)}{A(t-3)} \times \frac{KPI(t-3)}{KPI(t)} \right)^{1/3} \times \left(\frac{KPI(t)}{KPI(t-1)} \right) \qquad (1.2)$$

$$\overline{OT}(t) = medianOT\left[OT(t-1), OT(t-2), OT(t-3) \right] \qquad (1.3)$$

där

t	= kalenderår om variabeln avser flöden, utgången av kalenderåret om variabeln avser stockar
AT	= avgiftstillgång
BF	= buffertfond, det samlade marknadsvärdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonden. Med marknadsvärde avses det värde som, enligt 6 kap. 3 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder och 4 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden, skall upptas i fondernas årsredovisningar
S	= pensionsskuld
$\bar{A}$	= utjämnat värde för avgiften till fördelningssystemet
$\overline{OT}$	= utjämnat värde för omsättningstiden
A	= avgiftsinkomst till fördelningssystemet, enligt bokföringsmässiga principer
OT	= omsättningstid
KPI	= konsumentprisindex för juni månad

2. Genomsnittlig pensionsålder, $\bar{R}$, beräknas som

$$\bar{R}(t) = \frac{\sum_{i=61}^{R^*(t)} U_i^*(t) \times D_i(t) \times i}{\sum_{i=61}^{R^*(t)} U_i^*(t) \times D_i(t)}, \quad \bar{R} \text{ avrundas till närmaste heltal} \qquad (2.0)$$

där

i	= ålder vid utgången av år t för personer födda samma kalenderår, åldersgrupp
$R^*(t)$	= den äldsta åldersgrupp som det under år t nybeviljats pension för
$U_i^*(t)$	= summan av under år t nybeviljade pensioner per månad till personer i åldersgruppen i
$D_i(t)$	= delningstalet år t för åldersgruppen i

3. Omsättningstiden, *OT*, beräknas som

$$OT(t) = IT(t) + UT(t) \qquad (3.0)$$

3.1 Intjänandetiden, *IT*, beräknas som

$$IT(t) = \frac{\sum_{i=16}^{\bar{R}(t)-1} \overline{PR}_i(t) \times L_i(t) \times (\bar{R}(t) - i - 0{,}5)}{\sum_{i=16}^{\bar{R}(t)-1} \overline{PR}_i(t) \times L_i(t)} \qquad (3.1.1)$$

$$\overline{PR}_i(t) = \frac{\frac{PR_i(t)}{N_i(t)} + \frac{PR_{i+1}(t)}{N_{i+1}(t)}}{2}, \text{ för } \overline{PR}_{\bar{R}(t)-1}(t) = \frac{PR_{\bar{R}(t)-1}(t)}{N_{\bar{R}(t)-1}(t)} \qquad (3.1.2)$$

$$L_i(t) = L_{i-1}(t) \times h_i(t) \quad \textit{för } i = 17, 18, ..., \bar{R}(t) - 1 \text{ där } L_{16}(t) = 1 \qquad (3.1.3)$$

$$h_i(t) = \frac{N_i(t)}{N_{i-1}(t-1)} \quad \textit{för } i = 17, 18, ..., \bar{R}(t)\text{-}1 \qquad (3.1.4)$$

där

PR = summan av 16 % av pensionsgrundande inkomster beräknade enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och 16 % av pensionsgrundande belopp beräknade enligt 3 kap. samma lag

$N_i(t)$ = antalet individer i åldersgruppen *i* som någon gång tillgodoräknats pensionsgrundande inkomst eller belopp och som inte registrerats som avlidna

3.2 Utbetalningstiden, *UT*, beräknas som

$$UT(t) = \frac{\sum_{i=\bar{R}(t)}^{R(t)} 1{,}016^{-(i-\bar{R}(t)+0{,}5)} \times L_i^*(t) \times (i - \bar{R}(t) + 0{,}5)}{\sum_{i=\bar{R}(t)}^{R(t)} 1{,}016^{-(i-\bar{R}(t)+0{,}5)} \times L_i^*(t)} \qquad (3.2.1)$$

$$L_i^*(t) = L_{i-1}^*(t) \times he_i(t), \; L_{60}^* = 1 \qquad (3.2.2)$$

$$he_i(t) = \frac{U_i(t)}{U_i(t) + Ud_i(t) + 2 \times Ud_i^*(t)} \text{ för } i = 61, 62, ..., R(t) \qquad (3.2.3)$$

där

$R(t)$ = ålder för den äldsta person som uppburit pension år *t*

$U_i(t)$ = summan av pensionsutbetalningar i december år *t* till åldersgruppen *i*

$Ud_i(t)$ = summa pension per månad till personer i åldersgruppen *i* som utbetalades i december år *t-1* och som under år *t* upphört att utbetalas

$Ud_i^*(t)$ = summa pension per månad till personer i åldersgruppen *i* som fått sin pension beviljad under år *t* och som under år *t* upphört att utbetalas

4. Pensionsskulden, *S*, beräknas som

$$S(t) = SA(t) + SP(t) \tag{4.0}$$

$$SA(t) = PB(t) + IPR(t) + ATP(t) \tag{4.1}$$

$$SP(t) = \sum_{i=61}^{R(t)} U_i(t) \times 12 \times \left(\frac{De_i(t) + De_i(t-1) + De_i(t-2)}{3} \right) \tag{4.2}$$

$$De_i(t) = \frac{\sum_{j=i}^{R(t)} \frac{1}{2} \times \left(L_j^*(t) + L_{j+1}^*(t) \right) \times 1{,}016^{i-j-1}}{L_i^*(t)} \tag{4.3}$$

där

SA = pensionsskuld avseende pensionsåtagande som inte börjat att utbetalas (pensionsskulden till ”förvärvsaktiva”)

SP = pensionsskuld till pensionerade i fördelningssystemet avseende pensioner som utbetalas

PB = summan av pensionsbehållningar enligt 5 kap. 2 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

IPR = pensionsrätt för inkomstpension enligt 4 kap. 2–6 §§ samma lag

ATP = skattat värde för ATP och s.k. inkomstrelaterad folkpension till personer som inte börjat att lyfta sin ATP/FP.

Kommentar till föreslagen formel för beräkning av balanstalet

Förslaget till beräkning av avgiftstillgång och pensionsskuld innebär en numerisk approximation i jämförelse med en kontinuerlig beräkning och utgår bl.a. från att:

- individerna föds och dör likformigt fördelat över respektive år,
- avgiftsinkomsterna och pensionsutgifterna är likformigt fördelade över respektive år.

Beräkningen görs för åldrar, inte kalendertid. Beräkningen utgår ifrån ett stationärt intjänande av pensionsrätt och utbetalning av pension.

1.0

Balanstalet för år *t*. Det är pensionssystemets beräknade tillgångar och skulder vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser, år *t-2*, som kan komma att påverka indexeringen av pensionsskulden vid utgången av året före det år balanstalet avser, år *t-1*. Denna förskjutning med ett år är nödvändig för att undvika inslag av prognos i beräkningen av systemets tillgångar.

1.1

För att minska standardavvikelsen i avgiftstillgången beräknas den med utgångspunkt från ett utjämnat värden för avgiftsinkomsten och med ett utjämnat värde för omsättningstiden.

1.2

Utjämningen av avgiftsinkomsten sker genom att beräkna den genomsnittliga avgiftsinkomsten de tre senast avslutade kalenderåren vid tidpunkten för beräkningen och skriva fram denna inkomst ett år. Framskrivningen ansluter till beräkningen av inkomstindex. Det sker genom att i framskrivningen av den utjämnade avgiftsinkomsten använda samma års underlag (definierat på annat sätt) och inflation som ingår i beräkningen av inkomstindexet som använts för omräkningen av pensionsskulden.

1.3

För att beräkna omsättningstiden ett visst år måste i princip varje individs pensionsrätt vara fastställd. Pensionsrätterna för år *t-2* är inte fastställda för alla inkomsttagare på hösten år *t-1*, när beräkningen av balanstalet för år *t* skall göras. Därför beräknas det utjämnade värdet för omsättningstiden år *t* med utgångspunkt från omsättningstiden år *t-1*, *t-2* och *t-3*. Medianen bedöms i sammanhanget vara en bättre form av medelvärde än vad ett aritmetiskt medelvärde skulle vara. Omsättningstiden är oberoende av den allmänna inkomst- och prisutvecklingen och det finns därmed inget behov av att skriva fram värdet för omsättningstiden.

2.0

För att beräkna omsättningstiden i enlighet med förslaget krävs att en uppdelning i intjänandetid och utbetalningstid görs. I detta syfte beräknas årligen en genomsnittlig pensionsålder. Beräkningen av genomsnittlig pensionsålder är ett med ”pensionskapitalet” vägt medelvärde av de åldrar vid vilka pension börjat lyftas. Den föreslagna beräkningen innebär att tilläggspension och inkomstpension kan hanteras på samma sätt. Vidare innebär beräkningen att eventuella samband mellan pensionens storlek och uttagsålder beaktas.

För att underlätta beräkningen av omsättningstiden avrundas den beräknade pensionsåldern till närmaste heltal. Att den beräknade pensionsåldern avrundas till närmaste heltal har beräknats som mest ge ett avrundningsfel i omsättningstiden med 0,2 år. Det innebär att avrundningen som mest ger ett fel i beräkningen av avgiftstillgången om ca 0,5 %.

3.0

Omsättningstiden kan delas upp i två delar. En del som avser den vägda genomsnittliga tid som pensionsrätt intjänas, *IT*, och en som avser den vägda genomsnittliga tid som pension utbetalas, *UT*.

IT beräknas enligt 3.1.1-3.1.3 genom att först beräkna ett medelvärde för varje åldersgrupps intjänande av pensionsrätt under mätåret. Därefter beräknas hur stor andel av totalt intjänad pensionsrätt respektive åldersgrupp skulle ha intjänat, med utgångspunkt från det beräknade medelvärdet, i ett normaliserat försäkringskollektiv. Med åldersgrupp avses här personer födda samma år som någon gång tillgodoräknats pensionsrätt.

Enklare och mer direkt hade *IT* kunnat beräknas genom att enbart utgå ifrån hur intjänandet av pensionsrätt förändrats för varje åldersgrupp under mätåret. Orsaken till att den mer komplicerade beräkningen valts är att den ger lägre standardavvikelse.

3.1.1

Kvoten anger den med intjänandet av pensionsrätt vägda genomsnittliga tiden i år från det att pensionsrätt intjänas till det att pension börjar utbetalas. Genomsnittligt tillgodoräknad pensionsrätt för varje åldersgrupp, $\overline{PR}_i(t)$, multipliceras med åldersgruppens beräknade normerat antal försäkrade, $L_i(t)$. Produkten anger åldersgruppens tillgodoräknade pensionsrätt i ett beräknat normerat försäkringskollektiv. Denna andel för respektive åldersgrupp multiplicerat med den tid, $\overline{R}(t) - i - 0{,}5$, som återstår för varje åldersgrupp tills det att pension börjar utbetalas, summeras över alla åldersgrupperna. Denna summa divideras med summan av alla pensionsrätter i det beräknade normaliserade försäkringskollektivet.

Beräkningen av intjänandetiden utgår från att pensioneringen sker vid en exakt ålder, dvs. den dag då individen fyller det antal år som motsvarar pensionsåldern enligt ekvation 2.0. Avdraget med 0,5 görs för att beakta att i genomsnitt sker intjänandet av pensionsrätt mitt på året.

Under utfasningen av ATP-systemet, som i detta avseende pågår fram t.o.m. år 2018, kommer såväl pensionspoäng som pensionsrätt att kunna intjänas. Trots detta utgår beräkningen av omsättningstiden från att pensionsrätt intjänas med 16 % av ”avgiftsunderlaget”. Detta innebär att omsättningstiden vad avser intjänade av ATP likställs med intjänande av pensionsrätt enligt reformerade regler. Att en andel av avgiftsunderlaget avser intjänande av ATP-poäng och att värdet av denna pensionsrätt normalt kommer att skilja sig från 16 % av ”avgiftsunderlaget” beaktas därmed inte. Under utfasningen av ATP innebär detta en risk för att omsättningstiden skattas felaktigt. Omfattningen är dock mycket begränsad och avtar snabbt.

3.1.2

$\overline{PR}_i(t)$ är tillgodoräknad pensionsrätt år *t* för respektive åldersgrupp per person som någon gång intjänat pensionsrätt i åldersgruppen t.o.m. år *t*.

3.1.3

$L_i(t)$ är beräknat normerat antal individer som någon gång tillgodoräknats pensionsrätt i åldern *i* år *t*.

3.1.4

$h_i(t)$ beskriver hur antalet individer i åldersgruppen *i,* som någon gång tillgodoräknats pensionsgrundande inkomst eller belopp, förändrats under år *t*.

3.2.1

Kvoten anger den med pensionsbeloppet vägda genomsnittliga tiden i år från det att pension börjat att utbetalas till det att pension upphört att utbetalas.

Normaliserad, beräknad pension för varje åldersgrupp, $L_i^*(t)$, minskad med beaktande av normen $1{,}016^{-(i-\overline{R}(t)+0{,}5)}$, multipliceras med den tid åldersgruppen uppburit pension, $(i - \overline{R}(t) + 0{,}5)$. Denna, med det normaliserade pensionsbeloppet vägda tid pension utbetalats, summeras

över alla åldersgrupperna. Denna summa divideras i sin tur med summan av alla normaliserade pensionsutbetalningar.

Beräkningen av utbetalningstiden utgår från att pensioneringen sker vid en exakt ålder, dvs. den dag då individen fyller det antal år som motsvarar pensionsåldern enligt ekvationen 2.0. Tillägget med 0,5 görs för att beakta att i genomsnitt sker utbetalningen av pension mitt på året.

3.2.2

$L_i^*(t)$ kan tolkas som ett med pensionsbeloppet vägt relativt antal individer i åldersgruppen *i* som uppbär pension år *t*. *L** utgör därmed en ekonomisk livslängdstabell specifik för pensionssystemet. *L** är resultatet av en kedjemultiplikation av ”ekonomiska dödskvoter”.

3.2.3

he_i beskriver hur pensionsutbetalningarna till åldersgruppen *i* förändrats under år *t* till följd av dödsfall (eller till följd av att pension återkallats) under år *t*. Genom att beräkningen utgår ifrån pensionsutbetalningarna och inte från individernas mortalitet speglar beräkningen eventuella samband mellan pensionsnivå och dödlighet.

I vissa fall kommer pensionsbelopp att beviljas och upphöra samma år till följd av att den försäkrade avlidit (eller återkallat sin pension) det år pensionen beviljades. Sådana pensionsutbetalningar kommer i genomsnitt att ha haft en halv, risktid i förhållande till belopp som redan börjat utbetalas före mätåret. Därför dubblas deras vikt i beräkningen av he_i.

4.0

Pensionsskulden kan delas upp i ett åtagande för dem som inte börjat lyfta pension *SA*, och i ett åtagande för dem som uppbär pension, *SP*.

4.1

Pensionsskulden till dem som inte börjat lyfta pension utgörs av summan av all pensionsbehållning vid utgången av år *t* (*PB*). Sådan pensionsbehållning har omräknats med förändring i inkomst- eller balansindex mellan år *t+1* och år *t* samt med arvsvinst och förvaltningskostnadsfaktor. Till detta skall läggas pensionsrätt som intjänats under år *t* och som vid utgången av år *t* inte ingår i pensionsbehållningen (*PB*). Vidare skall under tiden fram till år 2018 ett skattat värde för tilläggspension inkl. s.k. inkomstrelaterad folkpension till personer som inte börjat lyfta sin pension läggas till pensionsskulden (*ATP*).

4.2

Pensionsskulden till personer som börjat lyfta pension beräknas som summan av pensionsutbetalningarna i december till varje åldersgrupp multiplicerat med 12 och genomsnittligt antal återstående år som pensionsbeloppet förväntas utbetalas. För att utjämna för tillfälliga variationer i den (ekonomiska) medellivslängden mäts antalet återstående år som ett medelvärde av mätningar av *De* för de tre senaste åren.

De är ”ekonomiska delningstal”, en skattning av den återstående genomsnittliga tiden pensionen förväntas att utbetalas till respektive åldersgrupp. Enskilda pensionsbelopp är proportionella till utbetalningsprofilen som bestäms av följsamhetsindexeringen med normen 1,6 %. Denna profil viktas dessutom med den för pensionssystemet specifika livslängdstabell som beräknats i ekvationen 3.2.2 (per kalendertid), dividerad med samma ”folkmängd”, L^*, i början av beräkningsperioden. Denna kvot speglar den beräknade normaliserade fördelningen av pensionsutgifterna över åldrarna.

Notera att följsamhetsindexeringen slår igenom redan för den första åldersgruppen. Den beräkning där *De* används utförs i slutet av året och därmed kommer utbetalningar efter årsskiftet att indexeras en gång även för den yngsta åldersgruppen. Detta förklarar exponenten till normen 1,016 i ekvation 4.3.

Guide till tabell 1 och 2

I tabell 1 och 2 sammanfattas den finansiella utvecklingen av pensionssystemet i de scenarier RFV beräknat. För att belysa balanseringens effekt redovisas utvecklingen dels för ett system *utan* regler för balansering dels för ett *med* regler för balansering. De beräkningar som ligger till grund för tabellerna beskrivs utförligt i RFV Analyserar 2000:1, Automatisk balansering av ålderspensionssystemet – redovisning av regeringens beräkningsuppdrag. De förtjänar att upprepas att de olika scenarier som RFV beräknat inte är vart och ett lika sannolika. Som tidigare angivits finns för närvarande ingen metod för att åstadkomma lika sannolika scenarier av de faktorer som bestämmer utvecklingen av fördelningssystemets finansiella ställning. I och med att sannolikheten för scenarierna är okänd kan inte risken för att balanseringen skall aktiveras beräknas med någon statistisk metod. Lika lite kan naturligtvis sägas om möjligheten för att överskott skall uppstå. Troligen är de bästa och de sämsta scenarierna i sammanställningen betydligt mindre sannolika än de scenarier som är mittemellan dessa. Kolumnerna i tabell 1 skall läsas enligt följande.

Ekonomiskt scenario

- antagen tillväxt 0,5 % respektive 2 % per år i inkomst per person med inkomst 16–64 år fr.o.m. år 2009,
- arbetskraftsdeltagande, Högt (81 %), Medel (78 %) respektive Lågt (74 %) Arbetskraftsdeltagandet avser andelen personer 16–64 år som under ett kalenderår haft minst ett inkomstbasbelopp i pensionsgrundande inkomst.
- avkastningsantagande vad gäller buffertfonden, 0,5 %, 1,73 % respektive 2 % i 0,5 % tillväxtfallet och 2 %, 3,25 % respektive 5 % i 2 % tillväxtfallet.

BT < 1.0 första gången/År
Anger om balanseringen aktiveras och i så fall vilket år det sker första gången. I de fall balanseringen inte aktiveras är fältet tomt.

BT < 1.0 första gången/Fondstyrka
I de fall balanseringen aktiveras anges här fondstyrkan det året. Fondstyrkan är buffertfondens värde i slutet av året dividerad med pensionsutgifterna under året. Ger en indikation om likviditetssituationen när balanseringen aktiveras och en uppfattning om den form av framförhållning som balanseringen innebär.

BT > 1.0 åren 2003–2050/avkastningskrav
Den lägsta erforderliga avkastning för att balanseringen inte skall aktiveras i respektive scenario under perioden 2003–2050. Har beräknats med utgångspunkt från den fond om 580 miljarder som ligger till grund för samtliga beräkningar i tabellen. Ger en uppfattning om hur mycket ”extra

inkomster” till systemet som buffertfonden måste generera för att balanseringen inte skall aktiveras i respektive.

BT > 1.0 åren 2003–2050/fondkrav
Den minsta fond som systemet kräver för att balanseringen i respektive scenario inte något år skall aktiveras. Fondkravet har beräknats med utgångspunkt från den avkastning som antas i scenario. Ger en uppfattning om betydelsen av buffertfondens initiala storlek i respektive scenario och kostnaden för att undvika balansering vid vissa utvecklingsförlopp.

Regler för balansering
Varje scenario redovisas dels med regler för balansering, dels utan. Det innebär att varje scenario redovisas två gånger, på var sin rad. I de fall balanseringen inte aktiveras är de två raderna i respektive scenario identiska.

Balanstal
Fördelningssystemets tillgångar i form av avgiftstillgång och buffertfond, dividerat med systemets skulder, systemets konsolidering.

Fondstyrka

Fondstyrkan är buffertfondens värde i slutet av året dividerad med pensionsutgifterna under året.

Pensionsutgifter med balansering/pensionsutgifter utan balansering
Anger balanseringens effekt på pensionsutgifterna. En kvot om 1,00 anger att balanseringen inte, åtminstone inte det året, haft någon effekt på pensionsutgifterna. I de allra flesta fall innebär det att balanseringen inte aktiverats före det året. En kvot om t.ex. 0,97 anger att balanseringen minskat utgifterna och snittpensionen i fördelningssystemet med 3 %.

Tabell 2
I tabell 2 visas den årliga ”förräntningen” under 5 tioårs perioder med och utan balansering och under hela perioden 2001–2050. Genom att jämföra ”förräntningen” med och utan balansering kan en uppfattning om balanseringens effekt på ”förräntningen” av pensionsskulden/pensionerna erhållas.

Tabell 1. Sammanställning av 72 x 2 scenarier, befolkningsscenario A

Nr	Ek. scenario			BT < 1 första året		BT > 1		Regler för balans.
	Tillv.%	AK.	Avk.%	År	Fondstyrka	Avk.krav	Fondkrav*	
1	0.5	Högt	0.50	2024	2.0	1.2%	719	Nej Ja
2	0.5	Högt	1.73	.	.	1.2%	499	Nej Ja
3	0.5	Högt	3.25	.	.	1.2%	318	Nej Ja
4	0.5	Medel	0.50	2014	3.1	2.4%	963	Nej Ja
5	0.5	Medel	1.73	2019	3.1	2.4%	685	Nej Ja
6	0.5	Medel	3.25	.	.	2.4%	457	Nej Ja
7	0.5	Lågt	0.50	2007	3.9	3.2%	1174	Nej Ja
8	0.5	Lågt	1.73	2009	4.1	3.2%	845	Nej Ja
9	0.5	Lågt	3.25	.	.	3.2%	573	Nej Ja
10	2.0	Högt	2.00	.	.	1.7%	522	Nej Ja
11	2.0	Högt	3.25	.	.	1.7%	353	Nej Ja
12	2.0	Högt	5.00	.	.	1.7%	200	Nej Ja
13	2.0	Medel	2.00	2020	2.8	2.9%	747	Nej Ja
14	2.0	Medel	3.25	.	.	2.9%	525	Nej Ja
15	2.0	Medel	5.00	.	.	2.9%	323	Nej Ja
16	2.0	Lågt	2.00	2011	3.8	3.8%	942	Nej Ja
17	2.0	Lågt	3.25	2018	3.5	3.8%	671	Nej Ja
18	2.0	Lågt	5.00	.	.	3.8%	435	Nej Ja

*Miljarder kronor årsskiftet 2000/2001.

(basscenariot, nativitet 1,8)

Balanstal, år					Fondstyrka, år					Utgift med b./Utgift utan b.*				
2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050
1.06	1.01	0.98	0.98	0.98	4.1	2.6	1.3	0.2	–0.1	.	.	.	.	.
1.06	1.01	1	1	1	4.1	2.6	1.4	0.5	0.4	1	1	1	0.98	0.99
1.08	1.04	1.03	1.03	1.04	4.6	3.5	2.7	1.9	2.1	.	.	.	.	.
1.08	1.04	1.03	1.03	1.04	4.6	3.5	2.7	1.9	2.1	1	1	1	1	1
1.10	1.09	1.11	1.15	1.22	5.3	5.0	5.2	6.0	8.2	.	.	.	.	.
1.10	1.09	1.11	1.15	1.22	5.3	5.0	5.2	6.0	8.2	1	1	1	1	1
1.02	0.97	0.94	0.93	0.94	3.8	2.1	0.6	–0.9	–1.6	.	.	.	.	.
1.02	1	1	1	1	3.8	2.2	1.1	0.2	0.2	1	0.99	0.96	0.94	0.97
1.03	1	0.98	0.98	0.98	4.3	3.0	1.7	0.5	0.0	.	.	.	.	.
1.03	1	1	1	1	4.3	3.0	1.9	0.9	0.6	1	1	0.99	0.98	1
1.05	1.04	1.05	1.09	1.13	4.9	4.3	4.0	3.9	5.0	.	.	.	.	.
1.05	1.04	1.05	1.09	1.13	4.9	4.3	4.0	3.9	5.0	1	1	1	1	1
0.98	0.94	0.90	0.89	0.90	3.5	1.6	–0.2	–1.9	–2.8	.	.	.	.	.
0.99	1	1	1	1	3.5	2.2	1.1	0.2	0.1	1	0.95	0.93	0.92	0.95
0.99	0.96	0.94	0.93	0.93	4.0	2.4	0.9	–0.8	–1.8	.	.	.	.	.
0.99	1	1	1	1	4.0	2.7	1.7	0.7	0.5	1	0.97	0.96	0.95	0.98
1.01	1	1.01	1.02	1.05	4.6	3.7	2.9	2.1	2.3	.	.	.	.	.
1.01	1	1.01	1.02	1.05	4.6	3.7	2.9	2.1	2.3	1	1	1	1	1
1.09	1.05	1.02	1.02	1.02	4.6	3.3	2.3	1.4	1.3	.	.	.	.	.
1.09	1.05	1.02	1.02	1.02	4.6	3.3	2.3	1.4	1.3	1	1	1	1	1
1.10	1.08	1.07	1.08	1.11	5.2	4.4	3.9	3.6	4.3	.	.	.	.	.
1.10	1.08	1.07	1.08	1.11	5.2	4.4	3.9	3.6	4.3	1	1	1	1	1
1.13	1.14	1.18	1.26	1.37	6.1	6.4	7.5	9.5	13.7	.	.	.	.	.
1.13	1.14	1.18	1.26	1.37	6.1	6.4	7.5	9.5	13.7	1	1	1	1	1
1.04	1	0.97	0.97	0.98	4.3	2.8	1.5	0.2	–0.2	.	.	.	.	.
1.04	1	1	1	1	4.3	2.8	1.6	0.6	0.4	1	1	0.99	0.97	0.99
1.06	1.03	1.02	1.03	1.05	4.8	3.8	2.9	2.1	2.1	.	.	.	.	.
1.06	1.03	1.02	1.03	1.05	4.8	3.8	2.9	2.1	2.1	1	1	1	1	1
1.08	1.09	1.13	1.19	1.28	5.7	5.7	6.2	7.2	10.1	.	.	.	.	.
1.08	1.09	1.13	1.19	1.28	5.7	5.7	6.2	7.2	10.1	1	1	1	1	1
1	0.97	0.94	0.93	0.94	4.0	2.3	0.7	–0.8	–1.5	.	.	.	.	.
1	1	1	1	1	4.0	2.5	1.4	0.4	0.3	1	0.98	0.95	0.95	0.97
1.01	1	0.98	0.98	0.99	4.5	3.2	2.0	0.7	0.3	.	.	.	.	.
1.01	1	1	1	1	4.5	3.2	2.2	1.1	0.8	1	1	0.99	0.98	1
1.04	1.05	1.08	1.13	1.19	5.3	5.0	4.9	5.2	7.1	.	.	.	.	.
1.04	1.05	1.08	1.13	1.19	5.3	5.0	4.9	5.2	7.1	1	1	1	1	1

* Utgifter med regler för balansering dividerat med utgifter utan regler för balansering.

Tabell 1. forts. befolkningsscenario B (nativitet 2,0)

Nr	Ek. Scenario			BT < 1 första året		BT > 1		Regler för balans.
	Tillv.%	AK.	Avk.%	År	Fondstyrka	Avk.krav	Fondkrav*	
19	0.5	Högt	0.50	2027	1.7	1.0%	673	Nej Ja
20	0.5	Högt	1.73	.	.	1.0%	476	Nej Ja
21	0.5	Högt	3.25	.	.	1.0%	309	Nej Ja
22	0.5	Medel	0.50	2014	3.1	2.2%	924	Nej Ja
23	0.5	Medel	1.73	2019	3.1	2.2%	664	Nej Ja
24	0.5	Medel	3.25	.	.	2.2%	447	Nej Ja
25	0.5	Lågt	0.50	2007	3.9	3.2%	1122	Nej Ja
26	0.5	Lågt	1.73	2009	4.1	3.2%	816	Nej Ja
27	0.5	Lågt	3.25	.	.	3.2%	573	Nej Ja
28	2.0	Högt	2.00	.	.	1.4%	486	Nej Ja
29	2.0	Högt	3.25	.	.	1.4%	334	Nej Ja
30	2.0	Högt	5.00	.	.	1.4%	193	Nej Ja
31	2.0	Medel	2.00	2020	2.8	2.8%	714	Nej Ja
32	2.0	Medel	3.25	.	.	2.8%	505	Nej Ja
33	2.0	Medel	5.00	.	.	2.8%	319	Nej Ja
34	2.0	Lågt	2.00	2011	3.8	3.7%	894	Nej Ja
35	2.0	Lågt	3.25	2017	3.6	3.7%	644	Nej Ja
36	2.0	Lågt	5.00	.	.	3.7%	434	Nej Ja

*Miljarder kronor årsskiftet 2000/2001.

Balanstal, år					Fondstyrka, år					Utgift med b./Utgift utan b.*				
2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050
1.06	1.01	0.99	1	1.03	4.1	2.6	1.3	0.3	0.5	.	.	.	.	.
1.06	1.01	1	1	1.03	4.1	2.6	1.3	0.5	0.6	1	1	1	0.99	1.01
1.08	1.04	1.03	1.05	1.09	4.6	3.5	2.7	2.1	2.7	.	.	.	.	.
1.08	1.04	1.03	1.05	1.09	4.6	3.5	2.7	2.1	2.7	1	1	1	1	1
1.10	1.09	1.11	1.18	1.27	5.3	5.0	5.3	6.1	8.9	.	.	.	.	.
1.10	1.09	1.11	1.18	1.27	5.3	5.0	5.3	6.1	8.9	1	1	1	1	1
1.02	0.97	0.94	0.95	0.98	3.8	2.1	0.5	–0.8	–1.1	.	.	.	.	.
1.02	1	1	1	1	3.8	2.2	1.1	0.3	0.2	1	0.98	0.96	0.96	1
1.03	1	0.98	0.99	1.03	4.3	2.9	1.7	0.6	0.5	.	.	.	.	.
1.03	1	1	1	1.03	4.3	2.9	1.9	0.9	0.8	1	1	0.99	0.99	1.01
1.05	1.04	1.06	1.10	1.18	4.9	4.3	4.0	4.0	5.5	.	.	.	.	.
1.05	1.04	1.06	1.10	1.18	4.9	4.3	4.0	4.0	5.5	1	1	1	1	1
0.98	0.94	0.91	0.92	0.95	3.5	1.6	–0.1	–1.7	–2.3	.	.	.	.	.
0.99	1	1	1	1	3.5	2.2	1.0	0.2	0.2	1	0.95	0.93	0.94	0.99
0.99	0.96	0.94	0.95	0.98	4.0	2.4	0.9	–0.6	–1.2	.	.	.	.	.
0.99	1	1	1	1	4.0	2.7	1.7	0.7	0.5	1	0.97	0.96	0.97	1.01
1.01	1	1.01	1.05	1.10	4.6	3.7	2.9	2.3	3.0	.	.	.	.	.
1.01	1	1.01	1.05	1.10	4.6	3.7	2.9	2.3	3.0	1	1	1	1	1
1.09	1.05	1.02	1.04	1.07	4.6	3.3	2.3	1.5	1.9	.	.	.	.	.
1.09	1.05	1.02	1.04	1.07	4.6	3.3	2.3	1.5	1.9	1	1	1	1	1
1.10	1.08	1.07	1.11	1.15	5.2	4.4	3.9	3.8	4.9	.	.	.	.	.
1.10	1.08	1.07	1.11	1.15	5.2	4.4	3.9	3.8	4.9	1	1	1	1	1
1.13	1.14	1.19	1.29	1.42	6.1	6.4	7.5	9.6	14.4	.	.	.	.	.
1.13	1.14	1.19	1.29	1.42	6.1	6.4	7.5	9.6	14.4	1	1	1	1	1
1.04	1	0.98	0.99	1.02	4.3	2.8	1.5	0.3	0.2	.	.	.	.	.
1.04	1	1	1	1.03	4.3	2.8	1.6	0.6	0.6	1	1	0.99	0.98	1.01
1.06	1.03	1.02	1.05	1.09	4.8	3.8	2.9	2.1	2.6	.	.	.	.	.
1.06	1.03	1.02	1.05	1.09	4.8	3.8	2.9	2.1	2.6	1	1	1	1	1
1.08	1.09	1.13	1.21	1.32	5.7	5.7	6.1	7.2	10.7	.	.	.	.	.
1.08	1.09	1.13	1.21	1.32	5.7	5.7	6.1	7.2	10.7	1	1	1	1	1
1	0.97	0.94	0.96	0.99	4.0	2.3	0.7	–0.6	–1.0	.	.	.	.	.
1	1	1	1	1	4.0	2.5	1.4	0.5	0.3	1	0.98	0.96	0.96	1.01
1.02	1	0.98	1.01	1.04	4.5	3.2	2.0	0.9	0.9	.	.	.	.	.
1.02	1	1	1.01	1.05	4.5	3.2	2.1	1.1	1.1	1	1	0.99	1	1.01
1.04	1.05	1.08	1.15	1.24	5.3	5.0	5.0	5.4	7.8	.	.	.	.	.
1.04	1.05	1.08	1.15	1.24	5.3	5.0	5.0	5.4	7.8	1	1	1	1	1

* Utgifter med regler för balansering dividerat med utgifter utan regler för balansering.

Tabell 1. forts. befolkningsscenario C (nativitet 1,5)

Nr	Ek. scenario			BT < 1 första året		BT > 1		Regler för balans.
	Tillv.%	AK.	Avk.%	År	Fondstyrka	Avk.krav	Fondkrav*	
37	0.5	Högt	0.50	2023	2.2	2.7%	1312	Nej Ja
38	0.5	Högt	1.73	2029	2.6	2.7%	823	Nej Ja
39	0.5	Högt	3.25	.	.	2.7%	472	Nej Ja
40	0.5	Medel	0.50	2014	3.1	3.3%	1536	Nej Ja
41	0.5	Medel	1.73	2019	3.1	3.3%	989	Nej Ja
42	0.5	Medel	3.25	2039	3.1	3.3%	591	Nej ja
43	0.5	Lågt	0.50	2007	3.9	3.9%	1712	Nej Ja
44	0.5	Lågt	1.73	2009	4.1	3.9%	1124	Nej Ja
45	0.5	Lågt	3.25	2023	3.5	3.9%	692	Nej Ja
46	2.0	Högt	2.00	2028	2.4	3.5%	1060	Nej Ja
47	2.0	Högt	3.25	2039	2.9	3.5%	646	Nej Ja
48	2.0	Högt	5.00	.	.	3.5%	326	Nej Ja
49	2.0	Medel	2.00	2020	2.8	4.2%	1264	Nej Ja
50	2.0	Medel	3.25	2028	3.0	4.2%	798	Nej Ja
51	2.0	Medel	5.00	.	.	4.2%	432	Nej ja
52	2.0	Lågt	2.00	2011	3.8	4.7%	1423	Nej Ja
53	2.0	Lågt	3.25	2017	3.6	4.7%	921	Nej Ja
54	2.0	Lågt	5.00	.	.	4.7%	521	Nej Ja

*Miljarder kronor årsskiftet 2000/2001.

Balanstal, år					Fondstyrka, år					Utgift med b./Utgift utan b.				
2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050
1.06	1.01	0.95	0.89	0.85	4.1	2.6	1.1	–0.5	–1.9	.	.	.	.	.
1.06	1.01	0.99	1	0.99	4.1	2.6	1.3	0.4	0.3	1	1	0.97	0.92	0.90
1.08	1.04	0.99	0.94	0.91	4.6	3.5	2.5	1.1	0.0	.	.	.	.	.
1.08	1.04	0.99	1	0.99	4.6	3.5	2.5	1.5	1.2	1	1	1	0.96	0.94
1.10	1.09	1.07	1.07	1.08	5.3	5.0	5.1	5.1	5.8	.	.	.	.	.
1.10	1.09	1.07	1.07	1.08	5.3	5.0	5.1	5.1	5.8	1	1	1	1	1
1.02	0.97	0.90	0.84	0.80	3.8	2.1	0.4	–1.6	–3.3	.	.	.	.	.
1.02	1	0.99	0.99	1	3.8	2.2	1.1	0.2	0.1	1	0.98	0.94	0.88	0.87
1.03	1	0.94	0.89	0.85	4.3	3.0	1.6	–0.3	–2.0	.	.	.	.	.
1.03	1	0.99	0.99	1	4.3	3.0	1.9	0.9	0.6	1	1	0.97	0.92	0.90
1.05	1.04	1.02	1	0.99	4.9	4.3	3.8	3.0	2.7	.	.	.	.	.
1.05	1.04	1.02	1	1	4.9	4.3	3.8	3.0	2.8	1	1	1	1	1
0.98	0.94	0.87	0.81	0.77	3.5	1.6	–0.3	–2.5	–4.5	.	.	.	.	.
0.99	1	0.99	1	0.99	3.5	2.2	1.0	0.2	0.0	1	0.95	0.91	0.86	0.86
0.99	0.96	0.91	0.85	0.79	4.0	2.4	0.7	–1.5	–3.6	.	.	.	.	.
0.99	1	0.99	1	1	4.0	2.7	1.7	0.7	0.4	1	0.97	0.94	0.89	0.89
1.01	1	0.97	0.94	0.91	4.6	3.7	2.8	1.4	0.1	.	.	.	.	.
1.01	1	0.99	1	1	4.6	3.7	2.9	2.0	1.7	1	1	0.99	0.95	0.95
1.09	1.04	0.98	0.93	0.89	4.6	3.3	2.1	0.6	–0.5	.	.	.	.	.
1.09	1.04	0.99	1	0.99	4.6	3.3	2.1	1.1	0.8	1	1	1	0.95	0.93
1.10	1.08	1.03	1	0.97	5.2	4.4	3.7	2.8	2.2	.	.	.	.	.
1.10	1.08	1.03	1	0.99	5.2	4.4	3.7	2.8	2.3	1	1	1	1	0.99
1.13	1.14	1.15	1.18	1.24	6.1	6.4	7.3	8.6	11.2	.	.	.	.	.
1.13	1.14	1.15	1.18	1.24	6.1	6.4	7.3	8.6	11.2	1	1	1	1	1
1.04	1	0.94	0.88	0.85	4.3	2.8	1.3	–0.5	–2.0	.	.	.	.	.
1.04	1	0.99	1	1	4.3	2.8	1.6	0.6	0.4	1	1	0.97	0.91	0.89
1.06	1.03	0.98	0.94	0.91	4.8	3.8	2.7	1.3	0.1	.	.	.	.	.
1.06	1.03	0.99	1	1	4.8	3.8	2.8	1.7	1.3	1	1	1	0.96	0.94
1.08	1.09	1.09	1.11	1.14	5.7	5.7	6.0	6.3	7.7	.	.	.	.	.
1.08	1.09	1.09	1.11	1.14	5.7	5.7	6.0	6.3	7.7	1	1	1	1	1
1	0.97	0.91	0.85	0.81	4.0	2.3	0.6	–1.5	–3.2	.	.	.	.	.
1	1	0.99	1	0.99	4.0	2.5	1.4	0.4	0.2	1	0.98	0.94	0.89	0.88
1.02	1	0.95	0.90	0.86	4.5	3.2	1.9	0.0	–1.6	.	.	.	.	.
1.02	1	0.99	1	1	4.5	3.2	2.2	1.2	0.8	1	1	0.97	0.92	0.91
1.04	1.05	1.04	1.04	1.06	5.3	5.0	4.8	4.4	4.8	.	.	.	.	.
1.04	1.05	1.04	1.04	1.06	5.3	5.0	4.8	4.4	4.8	1	1	1	1	1

* Utgifter med regler för balansering dividerat med utgifter utan regler för balansering.

Tabell 1. forts. befolkningsscenario D

Nr	Ek. scenario			BT < 1 första året		BT > 1		Regler för balans.
	Tillv.%	AK.	Avk.%	År	Fondstyrka	Avk.krav	Fondkrav*	
55	0.5	Högt	0.50	2017	2.6	2.3%	1010	Nej Ja
56	0.5	Högt	1.73	2024	2.4	2.3%	688	Nej Ja
57	0.5	Högt	3.25	.	.	2.3%	452	Nej Ja
58	0.5	Medel	0.50	2010	3.6	3.3%	1270	Nej Ja
59	0.5	Medel	1.73	2013	3.6	3.3%	878	Nej Ja
60	0.5	Medel	3.25	2031	2.7	3.3%	589	Nej Ja
61	0.5	Lågt	0.50	2006	3.9	4.3%	1468	Nej Ja
62	0.5	Lågt	1.73	2007	4.2	4.3%	1037	Nej Ja
63	0.5	Lågt	3.25	2008	4.6	4.3%	701	Nej Ja
64	2.0	Högt	2.00	2024	2.2	2.9%	771	Nej Ja
65	2.0	Högt	3.25	2058	1.5	2.9%	520	Nej Ja
66	2.0	Högt	5.00	.	.	2.9%	314	Nej Ja
67	2.0	Medel	2.00	2015	3.2	3.9%	1007	Nej Ja
68	2.0	Medel	3.25	2021	3.1	3.9%	695	Nej Ja
69	2.0	Medel	5.00	.	.	3.9%	435	Nej Ja
70	2.0	Lågt	2.00	2007	4.2	4.7%	1189	Nej Ja
71	2.0	Lågt	3.25	2010	4.3	4.7%	840	Nej Ja
72	2.0	Lågt	5.00	.	.	4.7%	537	Nej Ja

*Miljarder kronor årsskiftet 2000/2001.

(nativitet 1,8, extra hög ökning av medellivslängden)

Balanstal, år					Fondstyrka, år					Utgift med b./Utgift utan b.*				
2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050
1.04	0.98	0.94	0.93	0.92	3.9	2.1	0.4	–1.1	–1.8	.	.	.	.	.
1.04	1	0.99	1	1	3.9	2.1	0.8	–0.1	–0.1	1	1	0.96	0.94	0.95
1.06	1.01	0.98	0.97	0.96	4.4	3.0	1.6	0.3	–0.3	.	.	.	.	.
1.06	1.01	1	1	1	4.4	3.0	1.7	0.7	0.4	1	1	0.99	0.97	0.98
1.08	1.05	1.06	1.08	1.11	5.1	4.4	3.9	3.7	4.6	.	.	.	.	.
1.08	1.05	1.06	1.08	1.11	5.1	4.4	3.9	3.7	4.6	1	1	1	1	1
1	0.94	0.90	0.88	0.87	3.6	1.6	–0.3	–2.1	–3.3	.	.	.	.	.
1	1	0.99	1	1	3.6	2.0	0.8	–0.1	–0.2	1	0.96	0.92	0.91	0.93
1.01	0.97	0.93	0.91	0.90	4.1	2.4	0.7	–1.0	–2.3	.	.	.	.	.
1.01	1	0.99	1	1	4.1	2.6	1.4	0.4	0.1	1	0.98	0.95	0.94	0.95
1.03	1.01	1	1.01	1.01	4.7	3.7	2.8	1.8	1.5	.	.	.	.	.
1.03	1.01	1	1.01	1.01	4.7	3.7	2.8	1.8	1.5	1	1	1	1	1
0.96	0.91	0.86	0.84	0.83	3.3	1.2	–0.9	–3.0	–4.5	.	.	.	.	.
0.99	1	0.99	1	1	3.5	2.0	0.8	–0.1	–0.2	1	0.93	0.90	0.89	0.92
0.97	0.93	0.89	0.86	0.85	3.8	1.9	–0.1	–2.2	–4.0	.	.	.	.	.
1	1	0.99	1	1	3.9	2.6	1.4	0.4	0.1	1	0.95	0.93	0.91	0.94
0.99	0.97	0.95	0.94	0.93	4.4	3.1	1.7	0.1	–1.1	.	.	.	.	.
1	1	1	1	1	4.4	3.4	2.4	1.4	1.0	1	0.98	0.97	0.97	0.99
1.07	1.01	0.98	0.97	0.96	4.4	2.8	1.4	0.1	–0.5	.	.	.	.	.
1.07	1.01	1	1	1	4.4	2.8	1.4	0.4	0.2	1	1	0.99	0.97	0.97
1.09	1.05	1.02	1.02	1.03	5.0	3.8	2.8	1.9	1.8	.	.	.	.	.
1.09	1.05	1.02	1.02	1.03	5.0	3.8	2.8	1.9	1.8	1	1	1	1	1
1.11	1.11	1.13	1.18	1.25	5.8	5.7	6.1	7.0	9.7	.	.	.	.	.
1.11	1.11	1.13	1.18	1.25	5.8	5.7	6.1	7.0	9.7	1	1	1	1	1
1.02	0.97	0.93	0.92	0.91	4.1	2.3	0.6	–1.0	–2.0	.	.	.	.	.
1.02	1	1	1	1	4.1	2.4	1.2	0.2	0.0	1	0.99	0.95	0.93	0.95
1.04	1	0.98	0.97	0.96	4.6	3.2	1.9	0.5	–0.3	.	.	.	.	.
1.04	1	1	1	1	4.6	3.2	2.0	0.9	0.5	1	1	0.99	0.97	0.98
1.06	1.06	1.07	1.11	1.15	5.4	5.0	4.8	4.8	6.2	.	.	.	.	.
1.06	1.06	1.07	1.11	1.15	5.4	5.0	4.8	4.8	6.2	1	1	1	1	1
0.99	0.94	0.90	0.88	0.87	3.8	1.8	–0.1	–2.0	–3.2	.	.	.	.	.
1	1	0.99	1	1	3.9	2.3	1.1	0.1	–0.1	1	0.95	0.92	0.91	0.93
1	0.96	0.93	0.92	0.91	4.3	2.7	1.0	–0.8	–2.1	.	.	.	.	.
1	1	1	1	1	4.3	2.9	1.8	0.7	0.3	1	0.98	0.95	0.94	0.96
1.02	1.02	1.02	1.04	1.07	5.1	4.3	3.6	3.0	3.3	.	.	.	.	.
1.02	1.02	1.02	1.04	1.07	5.1	4.3	3.6	3.0	3.3	1	1	1	1	1

*Utgifter med regler för balansering dividerat med utgifter utan regler för balansering.

Tabel 2. Genomsnittlig årlig procentuell förändring i

Scenario nr.	Regler för balansering	2001–2010				2011–2020				2021–2030			
		A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
1, 19, 37, 55	Nej	0.9	0.9	0.9	0.9	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	Ja*	0.9	0.9	0.9	0.9	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.4	–0.1	0.1
2, 20, 38, 56	Nej	0.9	0.9	0.9	0.9	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	Ja*	0.9	0.9	0.9	0.9	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.3
3, 21, 39, 57	Nej	0.9	0.9	0.9	0.9	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	Ja*	0.9	0.9	0.9	0.9	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
4, 22, 40, 58	Nej	1.2	1.2	1.2	1.3	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	Ja*	1.2	1.2	1.2	1.2	0.1	0.1	0.1	–0.1	0.2	0.3	–0.2	0.1
5, 23, 41, 59	Nej	1.2	1.2	1.2	1.3	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	Ja*	1.2	1.2	1.2	1.3	0.4	0.4	0.4	0.1	0.3	0.4	–0.1	0.2
6, 24, 42, 60	Nej	1.2	1.2	1.2	1.3	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	Ja*	1.2	1.2	1.2	1.3	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
7, 25, 43, 61	Nej	1.6	1.6	1.6	1.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	Ja*	1.3	1.3	1.3	1.1	0.1	0.1	0.1	–0.1	0.2	0.2	–0.2	0.1
8, 26, 44, 62	Nej	1.6	1.6	1.6	1.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	Ja*	1.4	1.5	1.5	1.3	0.2	0.2	0.2	0.0	0.3	0.3	–0.1	0.2
9, 27, 45, 63	Nej	1.6	1.6	1.6	1.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	Ja*	1.6	1.6	1.6	1.5	0.5	0.5	0.5	0.3	0.5	0.5	0.2	0.4
10, 28, 46, 64	Nej	1.4	1.4	1.4	1.4	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	Ja*	1.4	1.4	1.4	1.4	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.8	1.8
11, 29, 47, 65	Nej	1.4	1.4	1.4	1.4	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	Ja*	1.4	1.4	1.4	1.4	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
12, 30, 48, 66	Nej	1.4	1.4	1.4	1.4	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	Ja*	1.4	1.4	1.4	1.4	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
13, 31, 49, 67	Nej	1.7	1.7	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	Ja*	1.7	1.7	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	1.7	1.7	1.7	1.3	1.6
14, 32, 50, 68	Nej	1.7	1.7	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	Ja*	1.7	1.7	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.8	1.7
15, 33, 51, 69	Nej	1.7	1.7	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	Ja*	1.7	1.7	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
16, 34, 52, 70	Nej	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	Ja*	2.0	2.0	2.0	1.9	1.6	1.6	1.6	1.5	1.7	1.7	1.3	1.6
17, 35, 53, 71	Nej	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	Ja*	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.6	1.8	1.9	1.5	1.7
18, 36, 54, 72	Nej	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	Ja*	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0

* ”Ja” anger indexering av pensionsbehållning och pension, exkl. norm, med inkomstindex eller balansindex.

inkomstindex/balansindex

2031–2040				2041–2050				2001–2050			
A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
0.4	0.6	–0.1	0.3	0.5	0.5	0.1	0.4	0.5	0.6	0.2	0.4
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
0.5	0.5	0.0	0.4	0.5	0.5	0.2	0.5	0.6	0.6	0.4	0.5
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
0.4	0.6	–0.1	0.4	0.6	0.9	0.1	0.4	0.5	0.6	0.2	0.3
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
0.5	0.7	0.0	0.4	0.6	0.5	0.2	0.4	0.6	0.6	0.3	0.4
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7
0.5	0.7	–0.1	0.3	0.6	0.8	0.1	0.5	0.5	0.6	0.2	0.3
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7
0.5	0.7	0.0	0.3	0.6	0.8	0.1	0.5	0.6	0.7	0.3	0.4
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7
0.5	0.5	0.2	0.5	0.5	0.5	0.3	0.6	0.7	0.7	0.5	0.6
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9
2.0	2.0	1.4	1.9	2.0	2.0	1.6	1.9	1.9	1.9	1.6	1.8
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.7	2.0	1.9	1.9	1.8	1.9
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9
2.0	2.1	1.5	1.9	2.1	2.1	1.6	1.9	1.9	1.9	1.6	1.8
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9
2.0	2.0	1.6	1.9	2.0	2.0	1.7	2.0	1.9	1.9	1.8	1.9
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
2.0	2.2	1.5	1.8	2.1	2.3	1.6	2.0	1.9	2.0	1.6	1.8
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
2.1	2.2	1.5	1.9	2.1	2.0	1.7	2.0	2.0	2.0	1.7	1.8
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0

automatisk balansering	metod för att via indexeringen av pensionsskulden säkerställa att fördelningssystemets utgifter på lång sikt inte överstiger dess inkomster. Om balanseringen är aktiverad sker ”förräntningen” av pensionsskulden med systemets *tillgängliga egenavkastning*.
avgiftstillgång	värdet av avgifterna till *fördelningssystemet*. Beräknas genom att multiplicera avgiftsinkomsten med *omsättningstiden*.
avgiftsunderlag	de inkomster och belopp som det skall betalas pensionsavgift för. Huvudsakligen förvärvsinkomster men också sjukpenning, A-kassa, m.m. och pensionsgrundande belopp för förtidspension, barnår, studier och plikttjänst.
avkastning	här avses den direktavkastning och värdestegring som *buffertfonden* erhåller.
balansindex	när ett balansindex fastställts används det istället för inkomstindex. Understiger balansindex 1,00 skall ett balansindex fastställas för varje år som det understiger inkomstindex. För en sådan period skall balansindexet första gången räknas fram på så sätt att balanstalet multipliceras med inkomstindexet för samma år. Därpå följande år ökar balansindexet med den relativa förändringen i inkomstindex multiplicerat med balanstalet. Förändringen i balansindex är lika med systemets *tillgängliga egenavkastning*.
balanstal	fördelningssystemets tillgångar, dvs. *avgiftstillgång* och *buffertfond*, dividerat med systemets *pensionsskuld*. Balanstalet är ett fördelningssystems motsvarighet till ett fonderat systems *konsolideringsgrad*.
buffertfond	hanterar periodiska skillnader mellan pensionsavgifter och pensionsutgifter i fördelningssystem. En buffertfonds främsta syfte är att stabilisera pensionsnivån och/eller pensionsavgiften i förhållande till ekonomiska och demografiska variationer.
buffertfonden	Första, Andra, Tredje, Fjärde och Sjätte Allmänna Pensionsfonden. Juridiskt och administrativt består fördelningssystemets buffertfond av fem olika fonder. Fonderna är var och av varandra oberoende statliga myndigheter. Pensionsavgifterna tillfaller Första-Fjärde AP-fonden i lika delar och de

	betalar pensionsutgifter i lika delar. Den Sjätte AP-fonden erhåller inte några avgiftsinkomster och betalar inte ut några pensioner. Ur fördelningssystemets perspektiv betraktas de fem buffertfonderna som en enda fond.
delningstal	tal som speglar den genomsnittliga återstående livslängden vid pensioneringstidpunkten med beaktande av den ”ränta” om 1,6 % som tillgodoräknas pensionen. Den årliga inkomstpensionen beräknas genom att dividera individens pensionsbehållning med delningstalet.
egenavkastning	avkastningen på fördelningssystemets tillgångar. Bestäms av utvecklingen av systemets avgiftsinkomster och förändringen i dessa avgifters förmåga att finansiera pensionsskulden (förändringar i *omsättningstid*) och av buffertfondens avkastning.
fondstyrka	buffertfondens storlek i kronor vid utgången av ett år dividerad med samma års pensionsutbetalningar. Ett mått på buffertfondens storlek i förhållande till betalningsströmmen.
fördelningssystem	system där det saknas krav på att pensionsskulden skall motsvaras av fonderade tillgångar av en viss storlek. Ofta beskrivs fördelningssystem som system där avgiftsinkomsterna direkt används för att finansiera pensionsutgifterna. Denna beskrivning fungerar inte i fördelningssystem med buffertfond.
fördelningssystemet	inkomstrelaterad folkpension och ATP samt inkomstpension. När folkpensions- och ATP-systemet fasats ut utgörs fördelningssystemet helt av inkomstpensionssystemet.
förräntning	här synonymt med *indexering* dvs. omräkningen av pensionsbehållningar med förändringen i inkomst- eller balansindex respektive omräkningen av pensioner med följsamhetsindex.
följsamhetsindex	omräkningen av pensioner med inkomst- eller balansindex minus den ”ränta” om 1,6 % som tillgodoräknas i *delningstalet*.
indexering	omräkning av pensionsbehållningen eller pension med förändringen i ett index (”förräntning”).
inkomstpension	pension från fördelningssystemet beräknad enligt de reformerade reglerna.

konsolidering	tillgångar dividerat med skulder, uttrycks ofta i procent
omsättningstid	tiden från det att pensionsrätt intjänas till det att den utbetalas, mätt som ett med pensionsrätterna och pensionsbeloppen vägt medelvärde. Omsättningstiden beräknas årligen och används för att värdera avgiftsflödet. Omsättningstiden är beroende av reglerna för intjänande och utbetalning av pension och av varje åldersgrupps förvärvs- och dödlighetsmönster. Inversen av omsättningstiden är avgifternas diskonteringsfaktor.
pension	här belopp som skall följsamhetsindexeras, dvs. pension finansierad över buffertfonden. Det är inkomstrelaterad folkpension, ATP och *inkomstpension*.
pensionsbehållning	summan av årligen fastställda pensionsrätter som successivt omräknats med hänsyn till inkomstindex, alternativt balansindex, och arvsvinster och förvaltningskostnader.
pensionsnivå	här genomsnittspension i kronor i fasta priser. I de fall det med pensionsnivå avses genomsnittspensionen i förhållande till snittinkomsten anges detta särskilt.
pensionsskuld	här åtagandet i fördelningssystemet vid utgången av varje år. Pensionsskulden till förvärvsaktiva beräknas som summan av alla individers pensionsbehållning. Fram till år 2018 skall en beräkning av pensionsskulden som avser ATP-pensionsrätt till förvärvsaktiva läggas till skulden. Till pensionsskulden till förvärvsaktiva läggs pensionsskulden till varje pensionerad årskull. Denna beräknas genom att multiplicera pensionsbeloppet till varje årskull med årskullens återstående (ekonomiska) medellivslängd.
primärt sparande	pensionsavgifter minus pensionsutgifter.
premiepension	pension från premiepensionssystemet, dvs. det fonderade systemet som utgör en del av det allmänna inkomstrelaterade ålderspensionssystemet.
snittinkomst	här den inkomst inkomstindex mäter. Fr.o.m. år 1999 är det pensionsgrundande inkomster (inkl. sådana inkomster som ligger ovanför intjänandetaket och inkomster i form av förtidspension) minus allmän pensionsavgift, intjänad av personer 16-64 år, dividerat med antalet personer som intjänat nämnda inkomster.

tillväxt	här årlig procentuell förändring i snittinkomst.
tillgänglig egenavkastning	den förräntning av pensionsskulden som medför att pensionsskulden växer i takt med systemets tillgångar, beräknas som *egenavkastningen* minus kostnaden (vinsten) av förändring i medellivslängd. Om balanseringen är aktiverad sker förräntningen av pensionsskulden med den tillgängliga egenavkastningen.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension
dels att 5 kap. 6 och 14 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas fem nya paragrafer, 1 kap. 5 a, 5 b och 5 c §§, 6 kap. 8 a § och 15 kap. 20 §, samt närmast före 15 kap. 20 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

.

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 a §

Regeringen skall för varje år fastställa ett balanstal. Detta tal skall visa förhållandet mellan fördelningssystemets avgiftstillgång, med tillägg av Första–Fjärde och Sjätte AP-fondernas redovisade marknadsvärde, och fördelningssystemets pensionsskuld vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

Med avgiftstillgång avses avgiftsinkomsterna till fördelningssystemet multiplicerade med medelvärdet av den tid i år räknat som förflyter från det att en pensionsrätt tjänas in till det att den betalas ut i form av pension (omsättningstiden). Med pensionsskuld avses det totala pensionsåtagandet i fördelningssystemet.

5 b §

Avgiftsinkomsterna beräknas som

1. genomsnittet av inkomsterna det andra–fjärde året före det år balanstalet avser multiplicerat med,

2. den beräknade årliga relativa förändringen av inkomsterna under det andra–femte året före det år balanstalet avser. Vid beräkningen

av den relativa förändringen av inkomsterna skall den årliga förändringen i det allmänna prisläget räknat från juni månad till juni månad under samma period frånräknas. Det framräknade värdet skall därefter omräknas med förändringen i det allmänna prisläget i juni månad två år före det år balanstalet avser och det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det året.

Omsättningstiden beräknas som medianen av tiden för det tredje, fjärde och femte året före det år balanstalet avser.

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

1. pensionsbehållningar enligt 5 kap. 2 §,

2. det beräknade värdet av pensionsrätter för inkomstpension enligt 4 kap. 2–6 §§,

3. utbetalad pension för varje åldersgrupp i december månad multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp för samma åldersgrupper justerat med den räntefaktor som anges i 5 kap. 12 § andra stycket och

4. det beräknade värdet av kommande utbetalningar av tilläggspension för dem som inte påbörjat uttag av sådan pension.

Ytterligare föreskrifter för verkställighet av lagens bestämmelser om beräkning av balanstal meddelas av regeringen. Beräkningarna skall göras av Riksförsäkringsverket.

5 c §

Understiger balanstalet för ett år 1,00 skall regeringen fastställa ett balansindex som skall användas vid vissa beräkningar enligt denna lag. Ett balansindex skall fastställas för varje år fram till dess att det minst når samma värde som

inkomstindex. För en sådan period skall balansindexet första gången räknas fram på så sätt att balanstalet multipliceras med inkomstindexet för samma år. För därpå följande år skall det för året fastställda balansindexet multipliceras med kvoten mellan inkomstindexet efter årsskiftet och inkomstindexet före årsskiftet och därefter med det balanstal som skall gälla efter årsskiftet.	

5 kap.

6 §

Om inkomstindex förändras mellan det år omräkningen enligt 4 § avser eller, om sådan omräkning inte skall göras, fastställelseåret och året därefter, skall pensionsbehållningen räknas om med hänsyn till denna förändring. *Detta* skall göras sedan pensionsrätt för närmast föregående år har fastställts och sedan omräkning har gjorts enligt 4 §.	Om inkomstindex förändras mellan det år omräkningen enligt 4 § avser eller, om sådan omräkning inte skall göras, fastställelseåret och året därefter, skall pensionsbehållningen räknas om med hänsyn till denna förändring. *För år då balansindex fastställs skall beräkningen göras utifrån detta index i stället för inkomstindex. Den angivna beräkningen* skall göras sedan pensionsrätt för närmast föregående år har fastställts och sedan omräkning har gjorts enligt 4 §.

Om inkomstpension har tagits ut under det i första stycket först nämnda året eller om uttaget det året har förändrats, skall den del av pensionsbehållningen som inte utgörs av ökning på grund av omräkning enligt 4 § för det året eller härrör från fastställd pensionsrätt för närmast föregående år, räknas om med beaktande av

1. att den pensionsbehållning som är att hänföra till pensionsrätt som har tillgodoräknats den pensionsberättigade för åren till och med det andra året före det år omräkningen enligt 4 § avser respektive det fastställelseår som avses i första stycket och som har omräknats på det sätt som anges i denna paragraf och i 4, 7 och 9 §§ för åren till och med det närmast föregående året har uppgått till skilda belopp under året, och
2. den omräkning som skall göras enligt 14§.

14 §

Den inkomstpension som en pensionsberättigad uppbär vid ett årsskifte skall räknas om (följsamhetsindexeras) genom att multipliceras med det tal som anger kvoten mellan inkomstindex efter årsskiftet och inkomstindex före	Den inkomstpension som en pensionsberättigad uppbär vid ett årsskifte skall räknas om (följsamhetsindexeras) genom att multipliceras med det tal som anger kvoten mellan inkomstindex efter årsskiftet och inkomstindex före

årsskiftet sedan denna kvot har dividerats med talet 1,016.	årsskiftet sedan denna kvot har dividerats med talet 1,016. *För år då balansindex fastställs skall beräkningen göras utifrån detta index i stället för inkomstindex.*

6 kap.

8 a §

För den som är född under något av åren 1938–1953 skall tilläggspensionen, vid uttag under sådant år för vilket ett balansindex fastställts, multipliceras med det för det året fastställda balanstalet eller, om det före uttagsåret finns en sammanhängande period med fastställda balansindex, med produkten av de balanstal som har fastställts under denna period till och med uttagsåret.

15 kap.

Årlig redovisning

20 §

Den myndighet regeringen bestämmer skall för varje år upprätta en årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten samt Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna skall tillställa myndigheten de uppgifter som behövs för detta.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2001-01-09

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 14 december 2000 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Kjell Rempler.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 februari 2001

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden Thalén, Winberg, Ulvskog, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet Thalén

Regeringen beslutar proposition 2000/01: 70 Automatisk balansering av ålderspensionssystemet