

Fördjupad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet

Rapport till regeringen

Elin Berglöf, Jessica Mettäväinio, Danne Mikula, Ole Settergren

Datum 2013-02-25
Dok.bet. PID122686
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2012-154

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	9
1 Överkompensation vid positiv balansering	11
1.1 Orsaken till överkompensationsproblemet.....	11
1.1.1 Tidigare beskrivningar av överkompensationsproblemet	13
1.1.2 Nuvarande balanseringsperiod och överkompensation	14
1.2 Förslag som tar bort överkompensationen	16
1.3 Effekter för pensionärer, pensionssparare och systemets finansiella ställning	20
1.3.1 Typfallsberäkning	24
1.4 Information till pensionsspararna.....	26
1.5 Förslagets kostnader.....	28
2 Inkomstindexet bidrag till variationer i inkomstpensionssystemets betalningsförmåga	29
2.1 Inkomstindexets utformning	29
2.2 Generellt om indexeftersläpningens instabilitetsegenskaper	30
2.3 Specifikt om indexeftersläpningens instabilitetsegenskaper	34
2.3.1 Beräkningar av den volatilitet eftersläpningen i inkomstindexet orsakar.....	38
2.3.2 Mindre volatilitet i betalningsförmåga, mer i pensionerna?	42
2.4 Förslag till inkomstindex utan utjämning och eftersläpning	46
2.5 Förslag till hur inkomstindex m.m. ska beslutas	50
2.6 Förslag om övergång till nytt inkomstindex.....	52
3 Följändringar, m.m. i beräkningen av tillgångar och skulder	54
3.1 Förslag till beräkningen av avgiftstillgången	54
3.2 Förslag till beaktande av prognosfelet i beräkningen av pensionskulden	61
3.3 Förslag till beräkning av pensionskulden	63
3.4 Förslag till tidigareläggande av balanstalets påverkan på skulden till pensionerade	65
4 Ytterligare möjligheter att minska rörligheten i indexeringen	68
4.1 Bakgrund till idén om de två begränsningsreglerna	69
4.2 Nominell begränsning av balanseringens effekt	72
4.3 Gräns för positiv balansering.....	78
4.4 Delningstalen	79
4.5 Matematisk formulering av omsättningstiden	80
4.6 Tröskeln för inkomster i inkomstmättet och median istället för snittinkomst.....	81
4.7 Utjämningsvärden av AP-fondernas och omsättningstidens värde i balanstalet	83
4.8 Halvårsindexering av pensionsrätt	83
5 Samråd om nivån på förskottsrentan.....	83
5.1 Effekter av att sänka förskottsrentan	88

5.2	Alternativ till den nuvarande nivån på förskottsräntan.....	91
5.3	Sammanfattning av olika sätt att sänka förskottsräntan	92
6	Författningsförslag	95
Beslut	Fel! Bokmärket är inte definierat.	
Bilagor		105
Bilaga 1	Uppdraget	105
Bilaga 2	Balanseringsmekanismen i formler	107
Bilaga 3	Typfallberäkning borttagande av överkompensation, prognos	108
Bilaga 4	Alternativ metod att förhindra överkompensation	112
Bilaga 5	Formell beskrivning av en nominell begränsningsregel för balanseringen	118

Sammanfattning

Den allmänna pensionens regler beslutas av riksdagen och det är lagstiftaren som har ansvar för reglernas utformning.

Pensionsmyndighetens uppdrag är att så effektivt som möjligt ge alla pensionärer sina pensioner i rätt tid och ge enkel, neutral och pålitlig hjälp till både pensionärer och pensionssparare. Men Pensionsmyndigheten har också två andra uppdrag. Det ena är att göra pensioner i allmänhet begripliga för pensionärer och pensionssparare, *informationsuppdraget*. Det andra är att analysera hur pensionssystemet fungerar för individer och samhälle, *analysuppdraget*. I de fall vi märker att systemet inte fungerar som det är tänkt, leder till oförutsedda negativa effekter för pensionärer och pensionssparare, har vi ett ansvar att ge förslag på hur reglerna kan förbättras.

Bakgrunden till förslagen i denna rapport är Pensionsmyndighetens stående analys- och informationsuppdrag. Vi har identifierat att eftersläpningen i indexeringsreglerna innebär att pensionärernas inkomstpension varierar mer än vad som var förutsett när reglerna skapades och mer än vad som är nödvändigt inom ramen för ett finansiellt stabilt pensionssystem. Dessutom medför eftersläpningen att variationen i inkomstpensionernas värde varierar i en större otakt jämfört med de förvärvsaktivitas inkomstutveckling än vad som är nödvändigt. Det är svårt för pensionärer att förstå varför inkomstpensionen minskar när de förvärvsaktivitas inkomster ökar, och vice versa.

Pensionsmyndigheten tillställde regeringen i mars 2012 rapporten *Utvärdering av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet* där ett antal aspekter på olika beräkningsregler belystes. Regeringen har gett i uppdrag åt Pensionsmyndigheten att göra en fördjupad analys av två av de alternativ som redovisades i rapporten. De alternativ som ska analyseras ytterligare är möjligheterna att minska överkompensationen vid positiv balansering och möjligheterna att motverka negativa effekter av eftersläpningen i inkomstindex. Regeringens uppdrag framgår av bilaga 1.

Vårt förslag om att ta bort eftersläpningen i inkomstindex, samt följdförändringar i förhållande till det, åtgärdar i stort sett hela den variation som eftersläpningen ger upphov till, men endast en delmängd av de pedagogiska problem som ligger i indexeringsreglerna. Vårt förslag om att ta bort den s.k. överkompensationen för pensionssparare vid positiv balansering bottnar mer i principiell rättvisa när det gäller att fördela balanseringens bördor mellan olika generationer, än i en praktiskt värdefull förbättring eftersom beloppen det gäller i de flesta scenarier inte är särskilt stora.

Pensionsmyndigheten lämnar följande förslag:

- Överkompensation vid positiv balansering ska undvikas genom att nyintjänad pensionsrätt minskas i samma utsträckning som äldre intjänat pensionskapital och pensioner har minskats till följd av balanseringen.
- Inkomstindex ska spegla den årliga förändringen i genomsnittsinkomst mellan två på varandra följande år. Den årliga förändringen i inkomstindex ska avse förändringen mellan föregående års prognos för genomsnittsinkomsten det året och prognosen för genomsnittsinkomsten det därpå följande året.

Nuvarande inkomstindex speglar den årliga förändringen i ett inkomstmått som avser den genomsnittliga inkomsten under tre år, rensat för prisförändringen under treårsperioden med tillägg för prisförändringen det sista av dessa år.

Prisförändringen mäts med KPI juni-juni. Eftersom endast inkomsterna i det första av de tre åren i inkomstmättet är kända via taxeringen görs årligen en korrigering av inkomstmättet för skillnader mellan skattad genomsnittsinkomst och utfall.

- För redovisning av prognosernas träffsäkerhet ska genomsnittsinkomsten beräknad med utfallet från taxeringen årligen beräknas och fastställas av Pensionsmyndigheten. Detta mått ska benämnas faktisk genomsnittsinkomst.
- Inkomstindex och faktisk genomsnittsinkomst ska uttryckas i termer av genomsnittlig månadsinkomst, dvs. genomsnittsinkomsten ska vara direkt avläsbar i inkomstindexet.
- Pensionsmyndigheten ska, istället för som nu regeringen, fastställa inkomstindex, balanstal och balansindex. Pensionsmyndigheten ska också beräkna och fastställa faktisk genomsnittsinkomst.
- Fastställandet av inkomstindex, balanstal och balansindex ska ske senast i november, istället för som nu i juli eller augusti, året före det år indexet avser. Även den faktiska genomsnittsinkomsten ska fastställas av Pensionsmyndigheten.
- För att minimera, nära nog eliminera, variationen i balanstalet till följd av de prognosfel som kommer att göras i inkomstindex ska beräkningen av pensionsskulden göras med beaktande av den kunskap om prognosfelet som finns vid upprättandet av bokslutet. Det görs genom att multiplicera pensionsskulden med kvoten mellan aktuell skattning av genomsnittsinkomsten och inkomstindex avseende bokslutsåret.
- Balanstalets påverkan på pensionskulden till pensionerade ska påverka pensionsskulden ett år tidigare än vad som idag är fallet.
- Borttagandet av utjämnings- och därmed av eftersläpningar i inkomstindex gör att motsvarande utjämnings- och därmed av avgiftstillgången ska tas bort.

Ovanstående förslag till förändrad utformning av inkomstpensionssystemet tar framgent helt bort överkompensationsproblemet och tar i stort sett bort den variation i inkomstpensionssystemets betalningsförmåga (balanstalet) som inte förutsågs när indexeringsreglerna beslutades. Förslagen tar således bort nära nog hela den variation i betalningsförmågan som beror på eftersläpningar och prognosfel i indexeringen. All annan orsak till variation i balanstalet kvarstår oförändrad. I huvudsak utgörs sådan variation av förändringar i antal personer som intjänat pensionsgrundande inkomst ("sysselsättningen"), i nivån på AP-fondernas avkastning och i den s.k. omsättningstiden.

Vad har förslagen för effekter för pensionärer och pensionssparare?

1. Borttagandet av överkompensationen ger något högre inkomst pensioner för nuvarande pensionärer – skattat till 13 kronor per månad fram till 2028, och lägre pensioner för årskullar som kan gynnas av överkompensationen. Det rör

sig om mellan några 10-tals kronor till drygt 200 kronor lägre inkomstpension per månad.

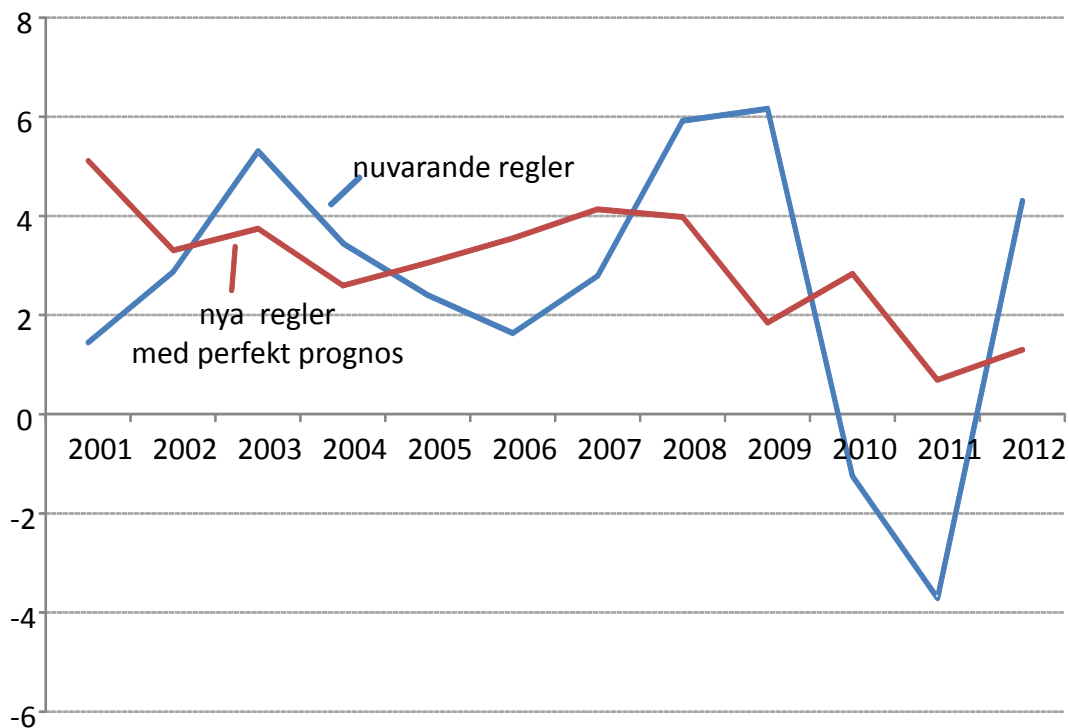
2. Variationen i balanstalet* hade under perioden 1960-2011 varit i genomsnitt 3 procentenheter lägre med de föreslagna reglerna jämfört med de nuvarande reglerna. (Se diagram 10, och även diagram 8)
3. Variationen i balanstalet* hade under perioden 2001- 2011 i genomsnitt varit 0,7 procentenheter lägre med de föreslagna reglerna jämfört med de nuvarande reglerna. (Diagram 16).
4. Variationen i det rena inkomstindexet – dvs. utan påverkan från – balanstalet bedömer vi kommer att vara oförändrad eller minska något. (Se diagram 11, 12, 13 och 14). Vår bedömning utgår från att den reala och nominella inkomstutvecklingen inte varierar slumpmässigt oberoende, utan att de historiska samvariationerna vi uppmätt är relevanta för framtiden samt från bedömningen att det genomsnittliga prognosfelet kommer att understiga 1,2 procentenheter.
5. Variationen i inkomstindex och balanstal sammantaget hade under perioden 2000- 2012 i genomsnitt varit ca 1,6 procentenheter lägre med de föreslagna reglerna jämfört med de nuvarande reglerna. Den genomsnittliga variationen mätt som standardavvikelse under dessa tolv år är 2,8 procent med nuvarande regler. Motsvarande variation med de föreslagna reglerna är 1.2 procent. (Nytt diagram nedan). Dessa skattningar utgår från att prognosen för inkomstutvecklingen är perfekt. Huruvida de verkliga avvikelserna från ”perfekt prognos” kommer att minska eller öka volatiliteten vet vi inte, men vår bedömning är att avvikelserna från perfekt prognos kommer att minska volatiliteten, i och med att prognoserna tenderar att missa eller underskatta såväl negativa som positiva skiften.
6. Den tidsmässiga samvariationen mellan inkomstutvecklingen och indexeringen kommer att bli betydligt bättre.
7. Att pensionsskulden till aktiva inte längre ska innehålla inkomstindexeringen avseende nästföljande år medför en positiv engångseffekt för balanstalet. Balanstalet höjs 1-2 procent. Det är positivt för pensionssparare och pensionärer.

*Det är oegentligt att skriva *balanstalet*. Det är relationen mellan indexeringen av pensionsskulden och snittinkomstutvecklingen i avgiftsflödet som skulle ha varit 3 procentenheter lägre. Men detta är den huvudsakliga relationen i balanstalet varför det enklare uttryckssättet används.

Relaterat till ovanstående, men uttryckt på ett delvis annat sätt och mer utifrån ett systemperspektiv innebär punkterna 2 och 3 ovan att:

1. Indexeringen av pensionsskulden inte kan driva i väg från avgiftstillgången så att en skillnad (positiv eller negativ) mellan pensionsskulden och avgiftstillgången skapas. Den nuvarande utformningen av inkomstindex har medfört att pensionsskulden indexerats med 4-5 procent mer än snittinkomstutvecklingen varit i avgiftsflödet. (Se diagram 4.2)
2. Inkomstindexet ges en enklare och mer pedagogisk utformning
3. Balanstalets utformning blir enklare och mer pedagogiskt

Diagram. Årlig inkomst- och balansindexering nuvarande och föreslagna regler, procent



Kurvan som visar effekten av de nuvarande reglerna utgår ifrån att treårsutjämnning av buffertfonden gällt från 2001. Kurvan som visar utvecklingen med nya regler har beräknats utgående från att genomsnittsinkomsten kunnat prognosticeras perfekt. Det är naturligtvis ett orealistiskt antagande. Huruvida de prognosfel som skulle ha förekommit under perioden om de föreslagna reglerna hade använts skulle ha medfört större eller mindre rörlighet i inkomst- och balansindexeringen beror på prognosfelens tecken och storlek och hur de skulle samvarierat med andra utvecklingsförlopp.

Tabell. Sammanfattning av den bedömda effekten av förslagen gällande inkomstindex, m.m.*

	Nuvarande regler	Föreslagna regler	Skillnad
Variation i balanstalet* 1960-2011, procent	-	-	-3,0
Variation i balanstalet* 2001-2011, procent	2,7	2,0	-0,7
Variationen i inkomstindex 1960-2011, procent	3,3	3,0	-0,3
Variation i inkomstindex och balanstal sammantaget 2001-2011, procent	2,8	1,2	-1,6

I och med att inget balanstal beräknats 1960-2000 har inte någon variation gått att beräkna för perioden 1960-2011. Däremot går det att skatta hur mycket variationen i balanstalet skulle minskat med de nya reglerna genom att beräkna skillnaden mellan förändringen i inkomstindex enligt nuvarande regler och förändringen i avgiftsflödets snittinkomst.

Variation har här mätts som standardavvikelse i den procentuella årliga förändringen. Den bedömda effekten är behäftad med osäkerhet som inte har kvantifierats. Det är dock otvetydigt att variationen i balanstalet och variationen i inkomstindex och balanstal sammantaget, kommer att minska om de föreslagna reglerna beslutas.

Övrigt

I Rapporten tar vi kortfattat upp vissa beräkningsregler som beskrevs mer utförligt i rapporten 2012-03-01 och vars utformning skulle kunna analyseras ytterligare för att, om möjligt förbättra dessa regler. I det sammanhanget beskrivs två möjliga förändringar av balanseringsreglerna som ligger utanför regeringens uppdrag till Pensionsmyndigheten, men som har koppling till förslagen i rapporten. Dessa två möjliga förändringar är:

- En nominell begränsningsregel i balanseringen införs som innebär att balanseringens negativa **bidrag** till följsamhetsindexeringen som mest kan medföra att följsamhetsindexeringen blir noll.
- Att positiv balansering endast sker när och med den andel som överskottet i inkomstpensionssystemet överstiger en viss nivå.

Båda förslagen skulle minska variationen i indexeringen av inkomstpensionen ytterligare. De föreslagna förändringarna har dock nackdelar som behöver analyseras och värderas och ställas mot förslagets fördelar.

I våra dagliga kontakter med pensionärer märker vi att kunskapen om det avdrag med 1,6 procent som görs vid indexeringen av inkomstpensionerna är låg. Likaledes är kunskapen låg om bakgrunden till övergången från den prisindexerade ATP/Folkpensionen till den inkomstindexerade tilläggspensionen, varvid samma avdrag om 1,6 procent görs. Pensionsmyndigheten har till uppgift att förklara även dessa regler i inkomst-/tilläggspensionen och söker efter bästa förmåga göra det. För att förstå dessa regler är det dock mer eller mindre nödvändigt att redogöra för de politiska och ekonomiska överväganden som riksdagen en gång tog ställning till. Enligt Pensionsmyndighetens uppfattning finns det skäl både för att behålla nuvarande nivå på förskottet och det därav följande avdraget, och för att överväga att minska nivån på förskott och avdrag. Oavsett nivå på förskottet är det viktigt att kunskapen om förskottet respektive avdraget ökar bland pensionärer och pensionssparare.

Mot denna bakgrund föreslår vi att regeringen och pensionsgruppen tar initiativ till en diskussion med representanter för pensionärer och blivande pensionärer samt andra organisationer, företag, myndigheter och samhällsekonomiska experter om nivån på det förskott om 1,6 procent som tillgodoräknas inkomstpensionen vid beräkningen och som sedan dras av vid indexeringen av inkomst-/tilläggspensionen.

Språkbruk

I rapporten används orden inkomstpension och inkomstpensionssystemet även för tilläggspensionen och tilläggspensionssystemet. Endast där det finns behov av att skilja på begreppen görs det. Vidare används i rapporten ordet inkomstpensionskapital där ordet inkomstpensionsbehållning tidigare använts. Detta för att begreppet kapital är mer allmänt använt och därför lättare förstås. Att inkomstpensionskapitalet inte

avser en fonderad tillgång och därmed i viss mening inte är ett kapital har fått stå tillbaka för ett mer begripligt ord. För att förenkla texten förekommer ibland orden pensionsrätt, pensionskapital och pensionssystem utan förledet inkomst- trots att det är inkomstpensionsrätt, inkomstpensionskapital och inkomstpensionssystemet som avses. Den kortare formen används när det bedömts saknas risk för oklarhet i förhållande till premiepensionsrätt, premiepensionskapital eller premiepensionssystem.

I förarbeten m.m. används ordet norm för det förskott om 1,6 procent per år som tillgodoräknas inkomstpensionen. Motsvarande förskott i premiepensionssystemet kallas prognosränta. För bägge dessa begrepp används i rapporten ordet förskott.

Inledning

Ett mål för inkomstpensionssystemet är att inkomstpensionen ska följa utvecklingen av genomsnittsinkomsterna för dem som är i förvärsaktiv ålder, s.k. standardstabilitet.¹ Detta gäller för kollektivet av pensionärer, men inte för de enskilda pensionärerna. För varje enskild pensionär är ambitionen att pensionen ska följa genomsnittsinkomsten minus det förskott som tillgodoräknas pensionen när denna beräknas. Detta förskott är i inkomstpensionen 1,6 procent. Den genomsnittliga reala ökningen i genomsnittsinkomst har varit knappt 2 procent sedan 1960. Utgående från den historiska tillväxten kan man förvänta sig en genomsnittlig ökning av inkomstpensionen med knappt 0,4 procent per år – men med betydande variationer kring detta medelvärde. Se avsnitt 5.

Det kan förefalla motsägelsefullt att utvecklingen av inkomstpensionen är sämre för alla individer jämfört med utvecklingen för kollektivet pensionärer. Förhållandet förklaras av att individerna i kollektivet pensionärer hela tiden förändras, nya pensionärer med, vanligtvis, högre pensioner tillkommer och äldre pensionärer med vanligtvis lägre pensioner faller ifrån.

Vid sidan av målet om standardföljksamhet finns ytterligare mål, eller restriktioner. Ett grundläggande mål är att inkomstpensionssystemet ska vara utformat så att det är finansiellt stabilt. De regler som styr systemet ska vara sådana att de avgiftsinkomster som inflyter från en fast avgiftssats, tillsammans med kapitalet i AP-fonderna, ska räcka för att betala inkomstpensionerna. Detta ska gälla oavsett ekonomisk eller demografisk utveckling.

Inkomstpensionens finansiella ställning mäts med hjälp av balanstalet som är kvoten mellan systemets tillgångar, avgiftstillgången och buffertfonden, och pensionskulden. BalaNSTalet är ett annat ord för vad som i fonderad försäkring kallas solvens, betalningsförmåga.

För att nå målet om standardföljksamhet förräntas inkomstpensionskapital (pensionsbehållning) och utgående inkomstpensioner med hjälp av ett index som kallas inkomstindex. Inkomstindex mäter i huvudsak förändringen i genomsnittlig pensionsgrundande inkomst per person med sådan inkomst.

¹ Inkomstgrundad ålderspension m.m. (prop. 1997/98:151).

Att använda en ränta som mäter genomsnittsinkomstens utveckling innebär en risk för att både pensioner och intjänade pensionsrätter växer snabbare än avgiftsinkomsterna. Den buffertfond som finns i systemet riskerar då att varaktigt tömmas. För att undvika denna risk görs, när den finansiella stabiliteten hotas, avsteg från snittindexeringen, från standardstabilitet. Avstegen ska inte göras större eller ske under längre tid än vad som är nödvändigt för att återställa den finansiella stabiliteten. Avstegen innebär att både pensioner och intjänade pensionsrätter förräntas, indexeras, med så mycket som behövs för att skulderna ska komma i nivå med tillgångarna. Räntan, indexeringen, kan då t.o.m. vara negativ. Ett s.k. balansindex används för att förränta pensionskapital och pensioner så att skulderna hamnar i nivå med tillgångarna. Balansindex är ett inkomstindex justerat med förändringen i balanstalet. Den period då balansindex används kallas för balanseringsperiod.

Tanken med balanseringsreglerna är således att inkomstpensionssystemets ränta ska vara den önskade snittindexeringen så länge som den räntan inte hotar systemets finansiella stabilitet. Om systemets finansiella ställning hotas, slås indexeringen om till att bli den som systemets finansiella ställning har råd med. Indexeringen ändras så att skulderna hamnar på samma nivå som systemets tillgångar.

Som nämnts innebär balansering avsteg från standardföljsamheten vad gäller utvecklingen av pensionärskollektivets inkomstpensioner. Även oaktat balanseringen så följer de enskilda pensionärernas inkomstpension aldrig inkomststandarderna för de förvärvsaktiva. Inkomstpensioner under utbetalning följer, om balanseringen inte är aktiv, genomsnittsinkomstens utveckling minus det förskott om 1,6 procent per år som tillgodoräknas inkomstpensionen i samband med att den börjar utbetalas. Utan förskott hade inkomstpension som tas ut vid 65 års ålder varit ca 17 procent lägre än vad den blir med förskottet.

Utöver balansering, finns ytterligare förhållanden som kan medföra att utvecklingen av pensionärskollektivets inkomstpensioner inte följer med standardutvecklingen. Det är om livslängden stiger utan att den ålder då inkomstpensionen börjar tas ut stiger i erforderlig utsträckning. För att standardstabilitet för pensionärskollektivet ska råda också vid livslängdsökningar måste pensionsåldern stiga med ca två tredjedelar av livslängdsökningen.

I Pensionsmyndighetens rapport *Utvärdering av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet* 2012-03-01 beskrevs ett antal regelområden som Pensionsmyndigheten ansåg sannolikt eller eventuellt skulle kunna förbättra inkomstpensionssystemet för pensionsspararna och pensionärerna. Med förbättring avsågs i allmänhet förändringar som skulle öka sannolikheten att inkomstpensionen följer snittinkomstutvecklingen, i huvudsak genom att minska risken för balansering. De regelområden som togs upp i rapporten var:

- Eftersläpning i inkomstindex
- Alternativa balanseringsmetoder
- Inkonsekvens (överkompensation) i balanseringen
- Förskottsrentan 1,6 procent
- Delningstalens utformning

- Kontant eller bokföringsmässig princip
- Övriga frågor – tröskeln i form gränsen för deklarationsplikt för inkomster i inkomstnåttet, matematisk formulering av omsättningstiden, halvårsindexering.

Mot bakgrund av rapporten 12-03-01 gav regeringen Pensionsmyndigheten i uppdrag att göra en fördjupad analys av möjligheterna att minska överkompensationen vid positiv balansering och möjligheterna att motverka negativa effekter av eftersläpningen i inkomstindex. I denna rapport lämnas förslag i dessa två avseenden. Utöver dessa förslag beskrivs ett alternativ som i vissa fall skulle begränsa negativ balanseringseffekt på indexeringen, samt ett förslag som skulle senarelägga och minska positiv balansering. Båda alternativen minskar balanseringens bidrag till variationer i indexeringen men då det inte ingått i regeringens uppdrag lämnas inga förslag i dessa avseenden.

I rapporten tar vi ånyo upp frågan om nivån på förskottet på 1,6 procent som tillgodoräknas inkomstpensionen och som därefter dras av vid den årliga indexeringen. Myndigheten har inget förslag vad gäller eventuella förändringar i förskottsrentans nivå. Däremot beskriver vi olika möjligheter och problem med att ändra förskottsrentans nivå och föreslår att regeringen bjuder in relevanta parter till samråd kring förskottsrentans nivå och om tillvägagångssätt för att ändra den.

Delningstalens utformning tas inte upp i denna rapport, men frågan omnämns i avsnitt 4 tillsammans med andra möjliga framtida förbättringsområden.

1 Överkompensation vid positiv balansering

När inkomstpensionssystemets tillgångar understiger dess skulder, det vill säga balanstalet är under 1, görs avsteg från den vanliga indexeringen (förräntningen) av pensionskapitalet på inkomstpensionskontona och utgående inkomstpensioner. Istället för förändringen i inkomstindex används förändringen i ett så kallat balansindex. Balansindexets förändring bestäms av förändringen i inkomstindex multiplicerat med balanstalet. Den period då balansindex används istället för inkomstindex, det vill säga så länge produkten av balanstalen sedan det för första gången under en period föll under 1 är under 1, kallas nedan *balanseringsperiod*.

Den ackumulerade indexeringen under en balanseringsperiod är alltid lägre än vad den ackumulerade indexeringen hade varit om balanseringen inte hade aktiverats. Under en balanseringsperiod kan dock ett eller flera enskilda års balanstal vara över 1. Sådana enskilda år kommer indexeringen av pensionsbehållningarna och pensionerna att vara högre än om endast inkomstindex hade använts det året. Detta görs för att om och så snart som möjligt komma ur balanseringsperioden och återgå till indexering med inkomstindex. Tillgångsoverskottet som uppstår när balanstalet är över 1 används för att minska den förlust den ackumulerade negativa balanseringen representerar. Sådan utdelning av överskott pågår fram tills indexeringen åter är på den nivå den skulle ha varit på om inte balanseringen aktiverats.

1.1 Orsaken till överkompensationsproblemet

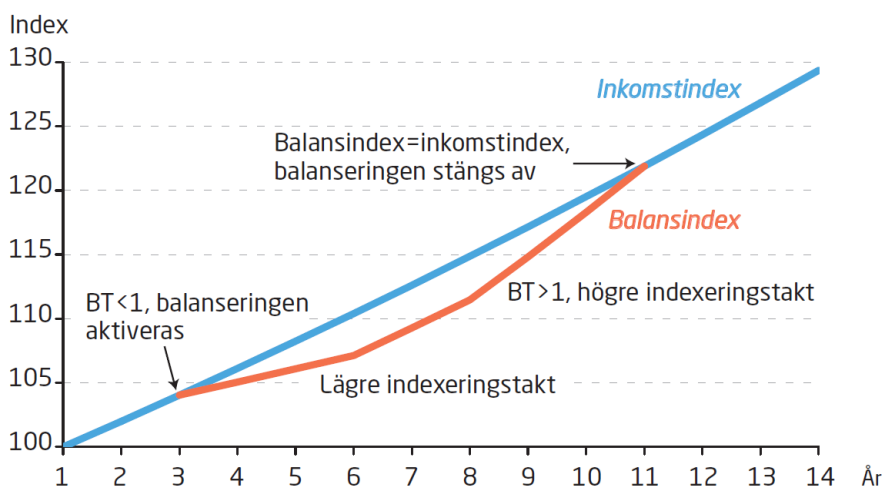
Pensionsrätter som tjänas in under en balanseringsperiod får del av den ovan beskrivna positiva indexeringen när den inträffar. Detta förhållande innebär att förvärvsaktiva

personer, till skillnad från pensionärer, vid vissa förlopp kan tjäna på att balanseringen aktiveras. Det sker typiskt sett om balanseringen har stängts av när den förvärvsaktive väl går i pension. Ju längre och ju djupare balanseringen är desto mer tjänar förvärvsaktiva på balanseringen om den hunnit stängas av när pensions spararen väl går i pension.

Att pensionsrätter som inte har minskats av negativ balansering, indexeras upp av positiv balansering innebär också att pensionskulden blir högre, balanstalet lägre och att det tar längre tid att komma ur balanseringsperioden. Den negativa indexeringen blir också större. Som framgår av analysen i detta avsnitt är dock dessa effekter små i det scenario som vi har använt för att beskriva effekten av vårt förslag att ändra reglerna.

Diagram 1 Balanseringen schematiskt beskriven

Balansering



Även om effekterna i de här gjorda beskrivningarna av förslaget är små, innebär överkompensationsproblemet principiellt en form av orättvisa mellan generationer som skulle kunna undvikas. Rättvisa mellan generationer är ett av de huvudsakliga skälen till varför inkomstpensionen utformats med en indexering som speglar genomsnittsinkomstens utveckling, och ett viktigt skäl till varför balanseringen i övrigt utformats så som den gjorts. Därmed innebär existensen av överkompensation vid positiv balansering en oönskad ineffektivitet i förhållande till målen för inkomstpensionssystemet.

Balanseringens funktionssätt avseende överkompensationen liknar hur ett avgiftsbestämt fonderat pensions sparande fungerar, till exempel premiepensionssystemet. Under en period då priserna på fondandelarna sjunker, sjunker värdet på premiepensionskapitalet för såväl pensionärer och pensions sparare. Likaså sjunker värdet på utbetalade pensioner. De lägre priserna innebär dock att pensions spararna får fler fondandelar per avgiftskrona än då fondpriserna var högre. Om priserna på fondandelar återgår till den tidigare prisnivån kommer premiepensionen och pensionskapitalet för pensionärerna att återställas till den nivå de skulle ha varit på utan prisnedgången. Den lägre pension som utbetalats under den tid

som de lägre priserna gällde återfås dock inte. För de förvärvsaktiva kommer premiepensionskapitalet att vara större än vad det skulle ha varit utan prisnedgång eftersom de avgifter som inflöt under den tid priserna var låga köpte fler fondandelar än vad som skulle ha skett utan prisnedgång. Pensionsspararna kan därmed sägas ha gynnats av prisnedgången.

Balanseringsreglerna fungerar i stort sett på motsvarande sätt. När balanseringen aktiveras ”köps” nya pensionsrätter med en potential om en positiv indexering trots att nya pensionsrätter inte tagit del av en negativ balansering. Till skillnad från effekten av prisvariationer på fondandelarna är dock balanseringen asymmetrisk.

Inkomstpensionssystemet tillåter att överskott ackumuleras, men inte underskott. Premiepensionen tillåter varken över- eller underskott.

Varför ska en egenskap i inkomstpensionen uppfattas som ett problem, när samma egenskap i premiepensionssystemet uppfattas som helt naturlig? Denna brist på samstämmighet kan förklaras av att lagstiftarens mål för inkomst- respektive premiepensionen skiljer sig åt. Därför kan vissa egenskaper accepteras i det ena delsystemet som strider mot mål för det andra.

1.1.1 Tidigare beskrivningar av överkompensationsproblemet

Att balanseringsreglernas utformning kan leda till överkompensation vid positiv balansering har uppmärksammats tidigare av regeringen, dels i den s.k. balanseringspromemorian *Automatisk balansering av ålderspensionssystemet – regler för avsteg från inkomstindexering inom ålderspensionssystemets fördelningsdel*², dels i propositionen *Automatisk balansering av ålderspensionssystemet*.³ Med anledning av den konstaterade risken för överkompensation framförs i promemorian:

Det är teoretiskt möjligt att utöver vad som blir följderna med förslaget i denna promemoria ytterligare förbättra fördelningssystemets förmåga att ge pensioner 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 de inriktas mot att endast återge vad de förlorat i förhållande till en förräntning som inte gjort avsteg från inkomstindex. Ett sådant system förutsätter dock att återläggningen av, i förhållande till inkomstutvecklingen, förlorat pensionskapital sker individuellt. Ett sådant system skulle bli mycket komplicerat. Vid ett återställande av indexeringen skulle i princip varje försäkrad få olika förräntning av sitt pensionskapital. En sådan tillkommande komplexitet har inte ansetts försvarbar.

Mot bakgrund av hur invecklad en lösning på överskottsproblematiken då bedömdes vara fann regeringen att värdet av att förhindra överkompensation inte övervägde nackdelarna av den ökade komplexiteten. Samtidigt skriver regeringen att om det

² Automatisk balansering av ålderspensionssystemet – regler för avsteg från inkomstindexeringen inom ålderspensionssystemet, Ds 1999:43, sid. 35.

³ Regeringens proposition Automatisk balansering av ålderspensionssystemet, prop. 2000/01:70, sid. 43-44.

skulle visa sig vara möjligt att tekniskt lösa överkompensationsproblemet på ett tillfredställande sätt så kan det finnas anledning att överväga en förändring.

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 som endast potentiellt kommer att ha någon större betydelse för de försäkrade.

Både förhållandet att det saknas en administrativ och informationsmässig lösning på problemet och att problemet endast potentiellt har betydelse för de försäkrade har nu ändrats. Det finns nu en tekniskt enkel lösning, som dock har informationsmässiga nackdelar. Vidare är problemet med överkompensation inte längre något som endast potentiellt har betydelse för de försäkrade eftersom inkomstpensionssystemet sedan 2008 befinner sig i en balanseringsperiod, som haft effekt för de försäkrade fr.o.m. 2010.

Den tekniskt enkla lösningen är att minska nyintjänad pensionsrätt med balanseringens effekt. Eftersom allt pensionskapital då fått samma procentuella minskning genom balansering behövs ingen särskild registrering eller individuell indexering. Förslaget innebär att inte endast överkompensation elimineras, utan också att nyintjänande pensionsrätter påförs effekten av balanseringen. Endera insågs inte, eller så insågs, men ogillades detta sätt att lösa överkompensationsproblemet när balanseringsreglerna beslutades.

1.1.2 Nuvarande balanseringsperiod och överkompensation

Den nuvarande balanseringsperioden inleddes 2010, orsakad av ett underskott i pensionssystemet den 31 december 2008. Tabell 1 visar de fastställda balanstalen och inkomstindexförändring samt den totala indexeringen sedan balanseringsperiodens början. Uppgifter för *Indexering, totalt* fås genom att multiplicera balanstalet med inkomstindexförändringen. Observera att indexeringen avser inkomstpensionskapitalet – inte pensionerna. Inkomstpensionen utvecklas alltid 1,6 procentenheter sämre än kapitalet.

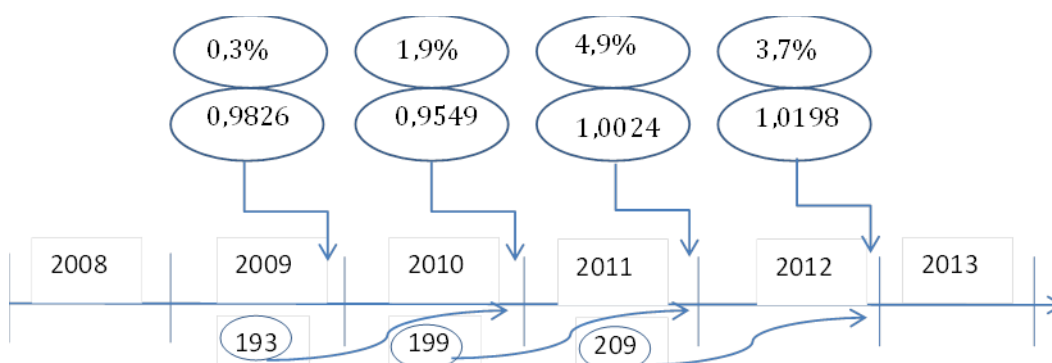
Tabell 1 Nuvarande balanseringsperiod sedan 2008, fastställda balanstal, inkomstindexförändring och pensionsrätter.

Intjänandeår	2008	2009	2010	2011
Balanstal (intjänande år +2)	0,9826	0,9549	1,0024	1,0198
Inkomstindexförändring	0,3%	1,9%	4,9%	3,7%
Indexering, totalt	-1,4%	-2,7%	5,2%	5,7%
Fastställelseår		2010	2011	2012
Pensionsrätt [Mkr]		193	199	209*

*Skattat värde, fastställs december 2012.

Raden *Pensionsrätt* i tabell 1 avser total nyintjänad pensionsrätt som placeras på pensionskontona under fastställelseåret. De 193 miljarderna i pensionsrätt som tjänades in under 2009 och fastställdes 2010 påverkades av balanstalet för 2009 som användes vid årsräkningen 2010/2011, se figur 2. De 193 miljarderna har alltså skrivits ner med 0,9549 (tillgångar/skulder 31 december 2009), men inte med 0,9826 (tillgångar/skulder 31 december 2008).

Diagram 2 Schematisk beskrivning av intjänandeår, fastställandeår och balanstal



Den potentiella överkompensationen utgörs av att pensionsrätt som intjänats under balanseringsperioden kommer att få del av den positiva balanseringen trots att pensionsrätten inte har minskats av negativ balansering. Ett sätt att beräkna kostnaden för överkompensationen i balanseringen är att multiplicera pensionsrätterna för respektive år med de balanstal som de har ”missat” under balanseringsperioden:

$$2009: 193 \cdot (1 - 0,9826) = 3$$

$$2010: 199 \cdot (1 - 0,9826) = 3$$

$$2010: 199 \cdot (1 - 0,9549) = 9$$

$$2011: 209 \cdot (1 - 0,9826) = 4$$

$$2011: 209 \cdot (1 - 0,9545) = 9$$

$$2011: 209 \cdot (1 - 1,0024) = -1$$

Summa = 27

Dessa 27 miljarder är hur mycket som tjänats in ”för mycket” i förhållande till eventuell senare positiv balansering.

Produkten av nuvarande balanseringsperiods balanstal är 0,9592 ($0,9826 \cdot 0,9549 \cdot 1,0024 \cdot 1,0198$). Balanseringen har alltså minskat indexeringen med 4,08 procent ($1 - 0,9592$). Alla nya pensionsrätter som intjänas 2012 kommer, om balanseringen stängs av innan pensionsrätten börjar utbetalas, att få del av ett positivt tillskott på 4,08 procent utan att ha varit med om någon negativ balansering.

1.2 Förslag som tar bort överkompensationen

Pensionsmyndighetens förslag: Pensionsrätt för inkomstpension skall, innan den tillförs pensionskontot minskas i samma utsträckning som inkomstpensioner och inkomstpensionskapital har minskats genom balansering. Det ska ske genom att pensionsrätt multipliceras med kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex som fastställts för året närmast efter det år som pensionsrätterna avser.

Reglerna föreslås träda ikraft med verkan fr.o.m. pensionsrätt som intjänas 2013 och som läggs till pensionskontot 2014.

Skälen för Pensionsmyndighetens förslag: Till skillnad från då balanseringsreglerna utvecklades och beslutades finns nu kunskap om hur överkompensationen ska kunna undvikas utan att registrera balanseringseffekten för varje försäkrad och individualisera indexeringen. Vidare är inte längre frågan om överkompensation ett potentiellt problem utan ett reellt. Därför föreslår vi regler som eliminerar överkompensationsproblemet framgent. Vi gör det trots att den ekonomiska effekten av förändringen inte förväntas bli särskilt stor för pensionärer och pensionssparare. Det huvudsakliga skälet för förändringen är principiellt då förändringen innebär en större följdriktighet och effektivitet vad gäller målet att så nära som möjligt indexera pensioner och pensionskapital med den genomsnittliga inkomstutvecklingen. Den ekonomiska förbättringen för främst pensionärer är inte helt obetydlig, men den är liten. De som betalar för denna förbättring är de som skulle haft nytta av överkompensationen.

I samband med att balanseringsreglerna infördes beslutade riksdagen också om en bestämmelse att tilläggspension som tas ut under en balanseringsperiod ska minskas genom att multipliceras med produkten av balanstalen under perioden. Denna regel ger tilläggspensionen de egenskaper som balanseringen ger inkomstpensionen – bortsett från överkompensationsproblemet inom inkomstpensionen. Metoden att balansera tilläggspensionen ger exakt de egenskaper som balanseringen borde ha även för pensionsrätt som intjänas under en balanseringsperiod.

Överkompensationsproblemet inom inkomstpensionen innebär en bristande i likformigheten mellan inkomstpensionen och tilläggspensionen. Den praktiska betydelsen av denna bristande likformighet är dock begränsad eftersom det sista år som tilläggspension intjänas är 2017, alltså det år då den sista årskullen i mellangenerationen, den född 1953, fyller 64 år. Att komma tillrätta med denna brist på likformighet mellan tilläggspensionen och inkomstpensionen kan likväl vara ett argument för att eliminera överkompensationen.

Pensionsmyndighetens förslag är att nyintjänad pensionsrätt balanseras ner med den sammantagna effekten av enskilda års negativa och positiva balanseringar under en balanseringsperiod. Nettot av enskilda års negativa och positiva balanseringar är alltid negativt under en balanseringsperiod. Balanseringen stängs av när nettot är lika med noll.

Förslaget innebär i den praktiska hanteringen att nyintjänad pensionsrätt som läggs till pensionskontot år t (sådan pensionsrätt avser avgifter uttagna för inkomster intjänade år $t-1$) alltid multipliceras med kvoten av balansindex för år t och inkomstindex för samma år. Kvoten mellan balansindex och inkomstindex är lika med produkten av alla balanstal under balanseringsperioden. Tabell 2 visar hur de föreslagna reglerna skulle ha påverkat pensionsrätterna för 2009-2011.

I förhållande till de två alternativa lösningar som togs upp i Pensionsmyndighetens rapport 2012-03-01 innebär detta att vi föreslår det som där kallas *Nedbalansering av pensionsrätter*. Vi har valt bort alternativet *Separera indexeringen av kontots saldo och balanseringen* och kommer inte i denna rapport gå igenom det alternativet. En beskrivning och beräkningar avseende det alternativet redovisas dock i bilaga 3.

Vi föreslår alternativet att balansera ned nyintjänad pensionsrätt innan det läggs till kapitalet, framför att balansera ned hela inkomstpensionskapitalet, bl.a. eftersom det tydligare visar att balanseringen är en del av indexeringen. Alternativet i bilaga 3 innebär att ett obalanserat inkomstpensionskapital skulle redovisas, trots att något sådant inte existerar.

Nya regler för nedbalansering av nyintjänade pensionsrätter skulle tidigast kunna gälla på pensionsrätter som har tjänats in under 2013 och som fastställs 2014, medan metoden *Separera indexeringen av kontots saldo och balanseringen* skulle innebära att i princip⁴ alla pensionsbehållningar skulle behöva räknas om retroaktivt till starten av nuvarande balanseringsperiod. Detta innebär också olika förutsättningar för att genomföra de båda förslagen rent praktiskt, dvs. IT, administration och kommunikation. De juridiska konsekvenserna är dessutom olika. Metoden *Separera indexeringen av kontots saldo och balanseringen* skulle kunna genomföras mer eller mindre fullt ut för hela perioden och få full effekt, medan den pensionsrätt som intjänats före de nya reglerna träder i kraft kommer att bli överkompenserade.

Förslaget är således att de pensionsrätter som redan har intjänats inte ska påverkas av de nya reglerna. Redovisningen nedan av hur pensionssparare och pensionärer skulle ha påverkats om de hade varit i kraft görs för att ge en uppfattning av reglernas effekt.

Tabell 2 Pensionsrätter intjänade 2009-2011 nedräknade med den negativa indexeringen som har gällt under balanseringsperioden.

Intjänande år	2008	2009	2010	2011
Balanstal	0,9826	0,9549	1,0024	1,0198
Inkomstindexförändring	0,3%	1,9%	4,9%	3,7%
Indexering, totalt	-1,4%	-2,7%	5,2%	5,7%
Fastställelseår		2010	2011	2012
Pensionsrätt [Mkr]		193 190	199 187	209 197

Pensionsrätt för 2009 på 193 Mkr blir nedskrivnen: $193 * 0,9826 = 190$

Pensionsrätt för 2010 på 199 Mkr blir nedskrivnen: $199 * 0,9826 * 0,9549 = 187$

Pensionsrätt för 2011 på 209 Mkr blir nedskrivnen: $209 * 0,9826 * 0,9549 * 1,0024 = 197$

De pensionsrätter om 193 miljarder kronor som lades till inkomstpensionskontona 2009 skulle, om de föreslagna reglerna varit i bruk, ha minskats med 3 miljarder kronor från 193 till 190. 2010 skulle minskningen ha varit 12 miljarder kronor, från 199 till 187. 2011 skulle minskningen ha varit 12 miljarder kronor, från 209 till 197.

Minskningen med balanseringseffekten innebär att alla pensionsrätter på kontot finns uttryckta i samma ”balanserade” värde. På detta värde görs sedan den aktuella indexeringen. Jämfört med nuvarande regler skulle med de föreslagna reglerna de försäkrades inkomstpensionskapital (behållning) och inkomstpensionssystemets skuld

⁴ Pensionsrätter som intjänats, men som börjat utbetalas i form av pension skulle sannolikt inte balanseras ner.

varit 27 miljarder kronor lägre. ($3+12+12=27$). Det utgör cirka 0,4 procent av pensionsskulden⁵.

Om man fördelar dessa 27 miljarder på de 5,1 miljoner individer som fick pensionsrätt 2010 blir det cirka 5 300 kr per person. Om man antar en förväntad livslängd på 19 år blir det 280 kr per år eller 23 kr per månad.

Om de föreslagna reglerna hade gällt under den beskrivna perioden hade personer som intjänat pensionsrätt 2009, och gått i pension 2010 fått lite lägre pension än de nu fått. De som intjänat pensionsrätt 2009 och 2010 och gått i pension 2011 hade fått ytterligare lite lägre, osv. Effekten kan beräknas schablonmässigt utgående från en person som intjänat pensionsrätt i 40 år, haft samma inkomst relativt snittinkomsten alla år och som går i pension vid 65 års ålder med en inkomstpension på 11 000 kronor och som antas ha allt intjänande enligt inkomstpensionsreglerna. Denna överslagsberäkning redovisas i tabell 3. I bilaga 3 beskrivs effekten för fler årskullar utifrån en prognos.

Tabell 3 Vilken effekt hade de föreslagna reglerna haft för några nyligen pensionerade

Intjänande fram t.o.m.	2009	2010	2011	2012
Pensioneringsår	2010	2011	2012	2013
Pensionsminskning, %	0,04	0,2	0,34	0,44
Pensionsminskning, kr/månad*	5	22	38	48

*Utgående från en inkomstpension om 11000 kronor/månad

Förslaget att nedbalansera nyintjänad pensionsrätt innebär att pensionsrätt som ännu inte intjänats kan påverkas av balanseringar som inträffade många år tidigare. Det kan eventuellt uppfattas som märkligt. Det behöver dock inte anses som konstigare än att värdet av pensionsrätt som kan ha intjänats för mycket länge sedan, ibland upp till 80 år sedan, och som tillsammans med alla andra intjänade pensionsrätter ligger till grund för en pågående pensionsutbetalning påverkas av såväl balansering som inkomstindexets utveckling.

I samband med arbetet med förslaget i detta avsnitt har övervägts att även ändra nuvarande bestämmelse som innebär att balansindex endast ska fastställas under en balanseringsperiod. Istället skulle balansindex alltid fastställas. Balansindex och inkomstindex skulle vara identiska underperioder då balanseringen inte används. Ett skäl för en sådan ordning är att den föreslagna regeln om att pensionsrätt ska multipliceras med kvoten mellan balansindex och inkomstindex då skulle gälla generellt och inte bara under perioder då balanseringen är aktiv. Det är enklare att tillämpa och informera om generella regler än regler som endast används i vissa situationer. Vidare, om balansindex alltid fastställs, skulle kunna övervägas att ändra reglerna så att indexeringen av inkomstpensioner och inkomstpensionskapital alltid

⁵ ($27,95/7543$), där $27,95=3,25+12,12+12,68$. $3,25=3*(1-0,027)*(1-0,052)*(1+0,057)$. $12,02=12*(1-0,052)*(1+0,057)$. $12,68=12*(1+0,057)$. 7543 är pensionsskulden per 2011-12-31.

sker med balansindex. Det skulle inte ändra på den sakliga innebörden av reglerna – de skulle fungera identiskt på samma sätt som nu. Fördelen med en sådan ordning är densamma; det är enklare att tillämpa och informera om regler som gäller generellt än om olika regler som gäller i olika situationer.

Vi har valt att avstå från att lägga fram förslag om att balansindex alltid ska fastställas och att indexeringen alltid ska ske med balansindex bland annat eftersom det inte ingick i uppdraget från regeringen. Sakligt sett är dock det fråga om okomplicerade förändringar de påverkar inte i något avseende inkomstpensionens storlek eller omräkning. Om regeringen avser att gå vidare med förslagen i rapporten anser vi att även dessa förändringar samtidigt bör övervägas.

1.3 Effekter för pensionärer, pensionssparare och systemets finansiella ställning

Om pensionsrätterna nedbalanseras med produkten av tidigare balanstal innan de placeras på pensionskontona minskar skulden till aktiva. Minskad skuld leder till högre balanstal och detta högre balanstal kommer att ge högre pensionsbehållningar och pensioner⁶.

Avgiftstillgången påverkas inte eftersom varken avgiftsinkomsten eller omsättningstiden ändras. Intjänandetiden är en funktion av pensionsrätterna och hur de intjänas av individer i olika åldrar. Då varken fastställd pensionsrätt eller avgiften påverkas av förslaget så påverkas inte heller intjänandetiden.

Tabell 4 nedan visar hur balanstalet, balanstalsprodukten och balansindex skulle utveckla sig med den föreslagna förändringen. Vårt förslag är att nya regler ska börja tillämpas vid årsskiftet 2014/2015, vilket innebär att inkomstpensionsrätt som läggs till inkomstpensionskontot det året påverkas av de nya reglerna. Sådan pensionsrätt är intjänad 2013. Siffrorna bygger på prognos med scenario ”stabil”⁷. I scenariot avslutas balanseringsperioden beräkningsåret 2026. Då är balanstalsprodukten större än 1 och systemets indexering återställd. Inkomstpensionen kommer därefter, enligt prognosen, att indexeras med förändringen i inkomstindex istället för förändringen i balansindex.

⁶ Dessutom kommer det att påverka fondtillgångarna genom att avgiftsnettot (avgifter-utbetalningar) och även direktavkastningen kommer att minska när utbetalningarna ökar. Hänsyn har dock inte tagit till detta i beräkningarna.

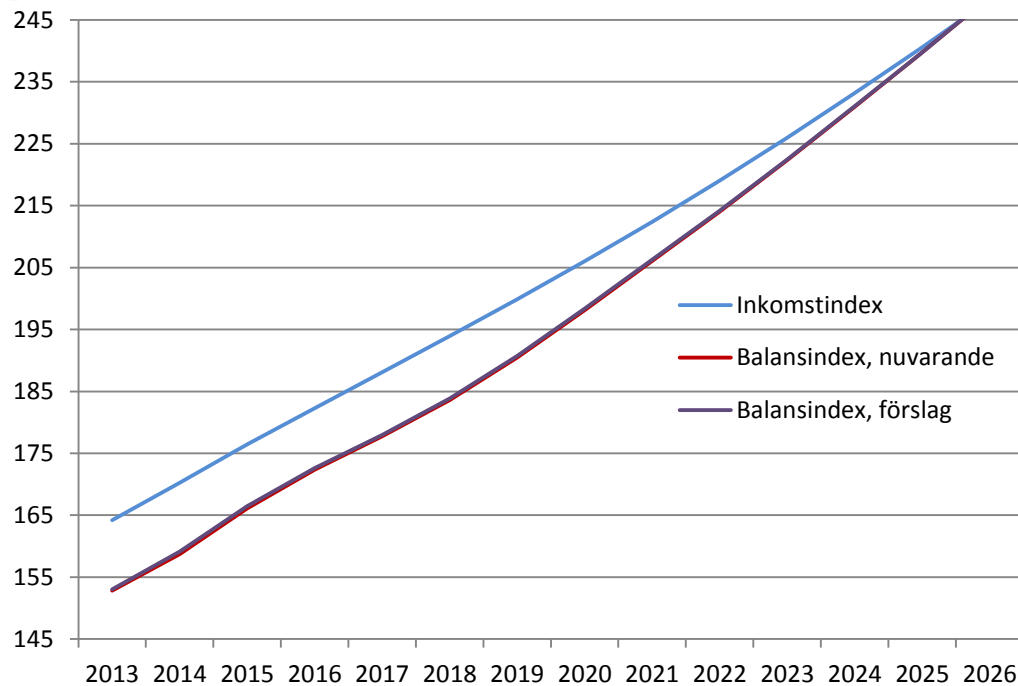
⁷ Scenariot gör följande antaganden: Inflationen antas minska successivt efter 2017 till 2,0 procent per år, lönesumman antas öka med 4,0 procent per år, varav sysselsättningen med 0,8 procent per år. Realökeökningen antas vara drygt en procent per år. Långa räntor (5 år) antas på sikt vara 4 procent per år, dvs. samma som lönesummeökningen. Börsutvecklingen antas vara knappt 3 procent per år efter 2020. En anledning till att balanseringsperioden i scenariot tar slut är antagandet för intjänandetiden; minskningstakten för denna minskar och intjänandetiden är konstant från och med 2020. (Om man istället antar att intjänandetiden fortsätter att minska som de senaste åren varar balanseringsperioden till 2040). För utbetalningstiden antas en fortsatt ökning i ungefär samma takt som hittills. De antaganden som tillämpas innebär att omsättningstiden kommer att vända uppåt. Ett annat skäl till att balanseringsperioden upphör är att scenariot inte antar någon ny börskrasch och inget år efter 2017 med låg sysselsättning.

Tabell 4 Balanstal, balanstalsprodukt och balansindex

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Balanstal, nuvarande	0,9899	1,0021	1,0099	1,0042	0,9995	1,0016	1,0065
Balanstal, förslag	0,9915	1,0030	1,0095	1,0035	0,9993	1,0018	1,0066
Skillnad, balanstal	0,0016	0,0009	-0,0004	-0,0007	-0,0002	0,0002	0,0001
Balanstalsprodukt, nuvarande	0,9305	0,9324	0,9416	0,9456	0,9451	0,9466	0,9527
Balanstalsprodukt, förslag	0,9320	0,9348	0,9436	0,9469	0,9462	0,9479	0,9542
Skillnad, balanstalsprodukt	0,17%	0,25%	0,22%	0,15%	0,12%	0,14%	0,15%
Inkomstindex	164,22	170,24	176,44	182,28	188,08	193,93	199,89
Balansindex, nuvarande	152,80	158,73	166,13	172,36	177,75	183,57	190,44
Balansindex, förslag	153,05	159,13	166,50	172,61	177,97	183,83	190,74
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Balanstal, nuvarande	1,0093	1,0091	1,0071	1,0068	1,0066	1,0060	1,0058
Balanstal, förslag	1,0091	1,0088	1,0067	1,0067	1,0065	1,0059	1,0056
Skillnad, balanstal	-0,0002	-0,0004	-0,0003	-0,0002	-0,0001	-0,0002	-0,0002
Balanstalsprodukt, nuvarande	0,9616	0,9704	0,9772	0,9839	0,9904	0,9964	1,0022
Balanstalsprodukt, förslag	0,9629	0,9713	0,9779	0,9844	0,9908	0,9966	1,0022
Skillnad, balanstalsprodukt, %	0,13%	0,10%	0,07%	0,05%	0,04%	0,02%	0,00%
Inkomstindex	206,03	212,36	219,03	225,99	233,16	240,56	248,20
Balansindex, nuvarande	198,12	206,07	214,04	222,35	230,93	239,69	248,74
Balansindex, förslag	198,38	206,27	214,18	222,46	231,01	239,74	248,74

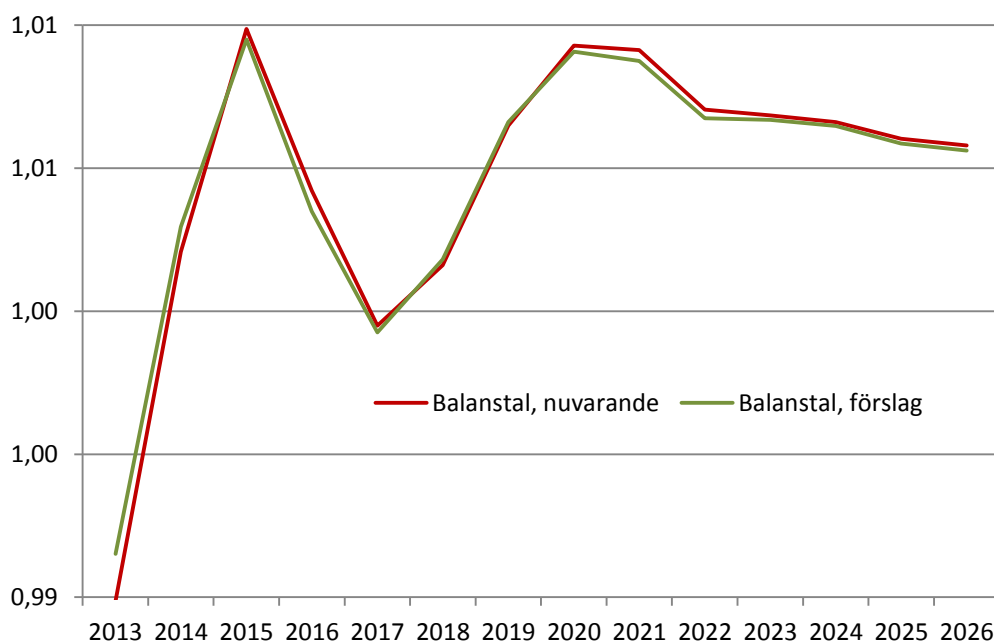
Diagram 3 visar en variant på diagram 1, där den blå linjen är inkomstindex, och den röda är balansindex utan den föreslagna förändringen. Den lila linjen är balansindex när pensionsrätterna intjänande under balanseringsperioden skrivs ner med produkten av balanstalen. Nedskrivningen ger alltså en relativt liten effekt på balansindex. De flesta års balanstal blir något högre, alltså blir indexeringen av pensionsbehållningarna och pensionerna något högre. Det innebär också att den lila linjen i tangentens riktning skulle korsa inkomstindexlinjen något tidigare än den röda linjen, alltså skulle balanseringsperioden rent teoretiskt bli något kortare. I praktiken avslutas balanseringsperioden samma år, 2026, både med och utan förändrade regler.

Diagram 3 Balanseringsperioden med införande av nedbalanserade pensionsrätter



Förändringen ger inledningsvis en förstärkning av balanstalet, men efter ett tag kommer ”rekylen” ikapp och fortsättningsvis ligger de nya balanstalen nära eller till och med under de ursprungliga balanstalen, se diagram 4.

Diagram 4 Balanstal 2013-2026, jämförelse



Med rekylen avses det faktum att de nya förstärkta (högre) balanstalen kommer att indexera pensionsskulden för aktiva och pensionärer med detta högre balanstal, vilket ger en högre skuld och därmed ett lägre balanstal. Balanstalsprodukten och därmed balansindex med nedbalanserade pensionsrätter är dock alltid högre än den ursprungliga balanstalsprodukten och de ursprungliga balansindex, se diagram 5. Mer konkret innebär detta att de förslagna reglerna leder till något (marginellt) högre pensioner för samtliga de personer som är pensionerade när förändringen införs. Förändringen är till nackdel för personer som blir pensionärer under perioden.

Diagram 5 Balanstalsprodukt 2013-2026, jämförelse

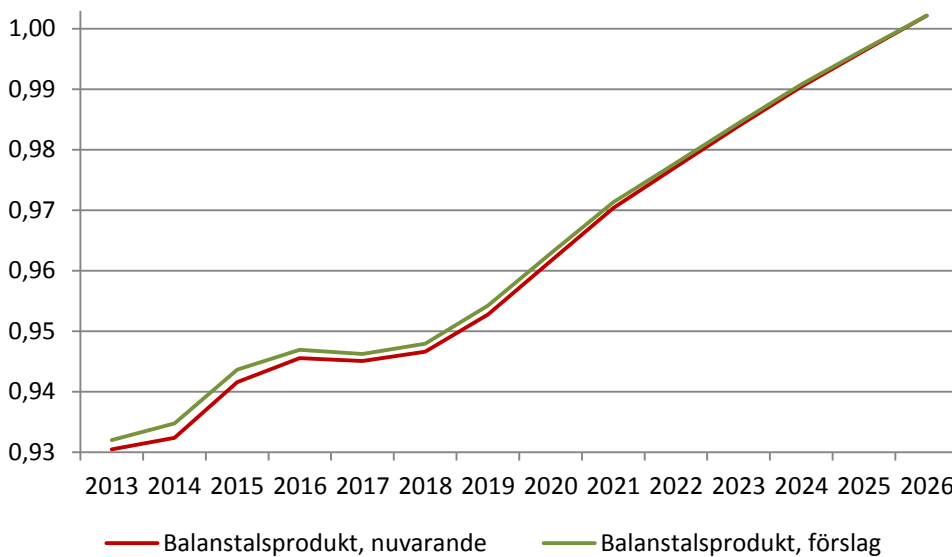
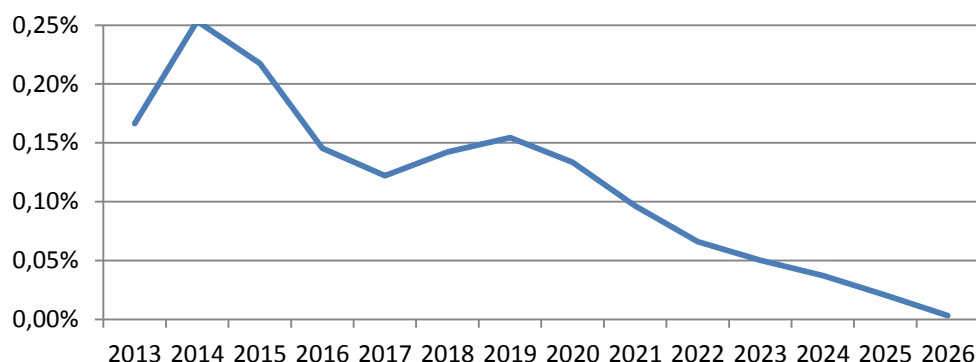


Diagram 6 visar skillnaden i procent på balanstalsprodukten med nuvarande respektive föreslagna regler. Förändringen skulle ge en förstärkning av balanstalsprodukten på i snitt cirka 0,12 procent per år. Det är samma sak som att den lila linjen i figur 3 ligger i snitt cirka 0,12 procent högre än den röda linjen. Det är också så mycket högre indexeringen skulle ha kunnat vara utan överkompensationen. På en genomsnittlig behållning på 800 000 kr skulle indexeringen alltså ha varit cirka 960 kr högre. Som jämförelse är det i storleksordningen av en halv extra genomsnittlig arvsvinst. På en genomsnittlig pensionsutbetalning på 11 000 kr/månad skulle indexeringen 2013-2026 ha varit cirka 13 kr/månad högre, d.v.s. 2 184 kronor totalt (13 x 12 x 14=2 184).

Diagram 6 Skillnaden i balanstalsprodukten, 2013-2026, procent



Tidigare visades att de föreslagna reglerna skulle ha gett upphov till en skuldminskning på 27 miljarder kronor för åren 2008-2011 om de hade gällt från början. Om motsvarande beräkning görs på hela perioden 2008-2026 blir summan 189 miljarder kr. För perioden 2013-2026 är summan 152 miljarder kr⁸. Om de 189 (152) miljarderna fördelas på de 5,1 miljoner individer som fick pensionsrätt 2010 blir det cirka 37 000 (30 000) kr per person. Med en antagen förväntad livslängd på 19 år blir det 1 900 (1 600) kr per år eller 162 (131) kr per månad lägre pensionsutbetalning. Detta är en skattning av vad överkompensationen ger upphov till på varje enskilt konto. Med förslaget elimineras överkompensationen från och med det år de föreslagna reglerna börjar tillämpas.

För personer som går i pension under balanseringsperioden innebär förslaget en minskning av pensionen jämfört med nuvarande hantering; personens behållning kommer att vara lägre eftersom nyintjänande pensionsrätter kommer att ha balanserats ner. Detta beskrivs i typfallsberäkningen nedan.

Borttagandet av överkompensationen innebär också att pensionsskulden kommer att vara något lägre, och balanstalet därför något högre, även efter att balanseringen stängts av. Därmed innebär borttagandet av överkompensationen något, marginellt, lägre risk för att balanseringen ska aktiveras ånyo efter att nuvarande balanseringsperiod avslutats, om den avslutas. Att balanstalet är något högre även efter balanseringsperioden avslutats om överkompensationen tas bort berör inte vidare i denna rapport.

1.3.1 Typfallsberäkning

Ovan har beskrivits att personer som nu är pensionerade i genomsnitt under balanseringsperioden, utgående från en prognos för balanstalet, i genomsnitt skulle få 13 kronor mer i pension per månad med de föreslagna reglerna. Hade de föreslagna reglerna gällt under den beskrivna perioden hade personer som intjänat pensionsrätt 2009 (och 2010) och gått i pension 2011 fått lite lägre pension än de nu fått. De som intjänat pensionsrätt 2009 och 2010 (och 2011) och gått i pension 2012 hade fått ytterligare lite lägre, osv.

⁸ Cirka 9 miljarder för 2012 finns med i beräkningen på hela perioden, men detta år är egentligen också "förlorat".

I tabell 5 har effekten av de föreslagna reglerna beskrivits schablonmässigt utgående från en person som intjänat pensionsrätt i 40 år, haft samma inkomst relativt snittinkomsten alla år och som går i pension vid 65 års ålder med en inkomstpension på 11 000 kronor och som antas ha allt intjänande enligt inkomstpensionsreglerna. Vidare är en utgångspunkt samma prognos för balanstalet som använts tidigare i detta avsnitt. För att förenkla jämförelsen har bortsetts från inkomstindexeringen och de föreslagna reglerna antas i beräkningen ha gällt från början.

Tabell 5 Schablonmässig beskrivning av föreslagna reglers effekt ingångspensionen för personer som pensioneras under prognosticerad balanseringsperiod

År	Pensionering	Pension,	Pension,	Pension föreslagna regler minus	
	nuvarande regler	kr	föreslagna regler	kr	procent
2010		10 809	10 809	0	0,0
2011		10 326	10 321	-5	0,0
2012		10 367	10 346	-22	-0,2
2013		10 589	10 551	-39	-0,4
2014		10 389	10 340	-49	-0,5
2015		10 300	10 235	-65	-0,6
2016		10 341	10 257	-84	-0,8
2017		10 462	10 358	-104	-1,0
2018		10 522	10 401	-120	-1,1
2019		10 531	10 396	-135	-1,3
2020		10 563	10 413	-150	-1,4
2021		10 647	10 481	-166	-1,6
2022		10 759	10 578	-181	-1,7
2023		10 868	10 674	-193	-1,8
2024		10 952	10 750	-203	-1,9
2025		11 034	10 823	-210	-1,9
2026		11 111	10 895	-216	-1,9
2027		11 181	10 961	-220	-2,0
2028		11 222	11 000	-222	-2,0

* För att visa effekten på pensionen enbart av att balansera nyintjänad pensionsrätt är pensionen med de nya reglerna beräknade med samma balanstal som pensionen med nuvarande regler. Det innebär en marginell underskattning av pensionen med nya regler, och överdriver således marginellt skillnaden mellan reglerna.

De äldsta som inte gått i pension före balanseringsperiodens början har endast några få år av sitt intjänande under balanseringsperioden. Därför hinner de knappt tjäna

någotning på att nuvarande regler innebär att pensionsrätt som inte lagts till kontot inte nedbalanseras med tidigare års balanstal. Skulle de nu föreslagna reglerna gälla redan från balanseringsperiodens början hade det endast påverkat deras ingångspension i liten utsträckning. De som har fler år av intjänande får dock en märkbar minskning av pensionen om de föreslagna reglerna gälla från början, som mest är minskningen för de som haft flest år med intjänande under balanseringsperioden, dvs. de yngsta. Det som beskrivs som ”förlust” i tabellen, bör dock ses som en principiellt felaktig ”vinst”. Principiellt felaktig då den pension som innebär minsta möjliga avsteg från inkomstindex, givet ett krav på ständig finansiell stabilitet, är den pension som de nya reglerna ger.

Tabellen illustrerar också den rena överkompensation som nuvarande regler innebär. Fr.o.m. de som pensioneras år 2025 har nuvarande balanseringsreglers utformning medfört att pensionen är högre än vad den skulle ha varit utan balansering. För årskullarna som går i pension 2028 är pensionen 222 kronor per år, 2 procent, högre än vad pensionen skulle ha varit utan regler för balansering. Den för höga ingångspension som de fyra sista årskullarna i tabellen får är en permanent överkompenserad pension. Denna överkompensation ger ett ytterligare bidrag, utöver det bidrag som avsaknaden av nedbalansering av nyintjänad pensionsrätt innebär, till att risken för avsteg från inkomstindexeringen blir fler, och till att själva avstegen också blir större än vad som är finansiellt nödvändigt. Av beräkningar i bilaga 3 framgår att allt eftersom pensionerna med nuvarande regler drar nytta av positiv balansering kommer de att hamna över nivån 11 000 kronor. Fr.o.m. år 2028, då balanseringen stängts av har alla överlevande i årskullar som intjänat pensionsrätt under balanseringsperioden en månadspension som överstiger 11 000 kronor. De äldsta årskullarnas pension är då helt marginellt över 11 000 kronor medan de yngstas pension överstiger denna nivå med de här redovisade 2 procenten.

Med de föreslagna reglerna är, i exemplet, alla pensioner som utbetalas åter på sin obalanserade nivå fr.o.m. 2028. Hur de olika årskullarnas pension utvecklas, i exemplet, under 16 års utbetalningar beskrivs i bilaga 3.

1.4 Information till pensionsspararna

En nackdel förslaget har är att information till pensionsspararna om nedbalanseringen är svår att förmedla.

Ett sätt att redovisa effekten av reglerna är att lägga in en ny rad på inkomstpensionskontot: *Minskning av insatt pensionsrätt pga. balansering*, se tabell 6⁹. Raden återkommer varje år under balanseringsperioden. Även under de år under en balanseringsperiod då balanseringen är positiv kommer den insatta pensionsrätten att

⁹ I tabellen antas att personen med detta konto har samma pensionsunderlag alla tre åren och årsinkomsten är 196 513 kr efter avdrag för den allmänna pensionsavgiften. (inkomst- och balansindex som gällde åren 2009 – 2012)

minska, se kolumnen för 2012. Först när balanseringsperioden är slut kommer raden att tas bort.

Observera att i orange kuvertet lämnas endast information om förändringar på pensionskontot under ett år i taget, inte som här tre år.

Tabell 6 Inkomstpensionskontot om balanseringsförlustens påverkan på nyintjänad pensionsrätt redovisas på egen rad

	2010	2011	2012
Värde (ingående)	654 624	678 149	690 954
Insatt pensionsrätt	31 442	31 442	31 442
Minskning av insatt pensionsrätt pga. balansering	-547	-1 940	-1 864
Arvsvinst från avlidnas pensionskonton	2 053	2 127	2 167
Administrationsavgift	-221	-229	-233
Värdeförändring	-9 202	-18 594	35 879
Värde (utgående)	678 149	690 954	758 346

En fördel med detta förslag är att värdeförändringen i förhållande till ingående värde överensstämmer med förändringen i balansindex. (-1,4, -2,7 respektive 5,2 procent). En annan fördel är att uppställningen är transparent och visar precis vad som händer på kontot.

En nackdel är att informationsmängden ökar i och med den nya raden. Dessutom sker informationen om balanseringen, på olika sätt. I raden *Värdeförändring* ingår årets balansering inklusive inkomstindex. I raden *Minskning av insatt pensionsrätt pga. balansering* ingår alla i balanseringsperioden aktuella balanstal. Risken finns att läsaren tror att all information om balanseringen finns i den nya raden.

Ett sätt att undvika dessa nackdelar är att lägga in minskningen i raden *Värdeförändring*, se tabell 7.

Tabell 7 Inkomstpensionskontot om balanseringsförlustens påverkan på nyintjänad pensionsrätt ingår i värdeförändringen

☒	2010	2011	2012
Värde (ingående)	654 624	678 149	690 954
Insatt pensionsrätt	+ 31 442	+ 31 442	+ 31 442
Arvsvinst från avlidnas pensionskonton	+ 2 053	+ 2 127	+ 2 167
Administrationsavgift	- 221	- 229	- 233
Värdeförändring *	- 9 749	- 20 535	+ 34 016
Värde (utgående)	678 149	690 954	758 346

* *varav värdeförändring av nyinsatt pensionsrätt -547, -1940, -1864*

I detta fall ändras inte utformningen av pensionskontot. En nackdel är dock att värdeförändringen i förhållande till ingående värde inte överensstämmer med förändringen i balansindex (-1,5, -3,0 respektive 4,9 procent, jämfört med -1,4, -2,7 respektive 5,2 procent). Värdeförändringen kommer inte heller att vara lika för alla pensionssparare. I princip bara pensionssparare med identiskt ingående pensionskapital och samma inkomst och därmed samma insatta pensionsrätt kommer att få samma procentuella värdeförändring.

Det kommer att bli svårare att förklara hur värdeförändringen är beräknad eftersom även nedbalanseringen av insatt pensionsrätt ligger i denna rad. En variant är att endast redovisa årets balansering inklusive inkomstindex under raden *Värdeförändring* och att sedan infoga en ny rad nedanför - *varav värdeförändring av nyinsatt pensionsrätt*. Denna nya rad skulle då separerat kunna redovisa minskningen av insatt pensionsrätt pga. balansering.

Pensionsmyndigheten avser att ytterligare analysera hur information bäst ska förmedlas om riksdagen beslutar om regler för att undvika överkompensation. Inriktningen är dock att inte komplicera pensionskontot utan att lägga in effekten av nedbalanseringen i värdeförändringen och att i not till denna separat informera om nedbalanseringen av pensionsrätten.

1.5 Förslagets kostnader

Förslaget innebär dels kostnader för att utveckla IT-systemen, dels informationskostnader. IT-utvecklingen har bedömts vara ganska begränsad, insatsen skattas uppgå till ca 3000 arbetstimmar. Pensionsmyndighetens nuvarande schablonpris för IT-utveckling är 650 kr per timme. Därmed uppskattas utvecklingskostnaden till knappt 2 miljoner kronor.

Informationskostnaderna utgörs i huvudsak av de frågor som kommer att uppstå bland pensionssparare och tiden för att besvara dessa. Omfattningen av dessa beror bl.a. på hur väl Pensionsmyndigheten utformar informationen samt av hur intresserade pensionsspararna är av att förstå förändringarna på pensionskontot. Vår erfarenhet är att vi får relativt lite frågor om pensionskontots förändring och att det förklaras av en kombination av att många anser informationen är begriplig och att många inte bryr sig om den. Någon skattning av dessa ökade informationskostnader har vi inte gjort.

2 Inkomstindexet bidrag till variationer i inkomstpensionssystemets betalningsförmåga

Problemen som orsakas av eftersläpningen i inkomstindex har beskrivits bl.a. i Pensionsmyndighetens skrivelse *Beräkningsuppdrag – alternativa sätt att beräkna inkomstpensionssystemets pensionsskuld och avgiftstillgång*, 2010-02-26 samt i vår rapport *Utvärdering av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet*, 2012-03-01. Problembeskrivningen i detta avsnitt sammanfaller nära med innehållet i dessa skrivelser.

2.1 Inkomstindexets utformning

Inkomstindex visar, lite förenklat, den årliga förändringen av ett medelvärde av pensionsgrundande inkomster de tre senaste åren. Lagstiftarens vilja att jämna ut de svängningar i den årliga inkomstutvecklingen som annars skulle ha påverkat inkomstpensionen varje år låg bakom valet av ett treårsmedelvärde. En negativ följd av att jämna ut indexet var att förändringar i inflationstakt skulle påverka inkomstpensionen stegvis. Pensionärerna skulle kompenseras fullt ut för en höjning av inflationstakten först efter tre år.

För att undvika en sådan långsam anpassning till förändringar i inflationstakten beslutades att, i inkomstindexet, ta bort inflationen från förändringen i genomsnittsinkomst under treårsperioden och lägga tillbaka det sista årets inflation. På detta sätt kompenseras pensionärerna för förändringar i inflationstakt lika snabbt som skedde i ATP-systemet, trots att inkomstindex egentligen inte mäter inflationsutvecklingen utan inkomstutvecklingen. Formeln för inkomstindex beskrivs i faktarutan.

Faktaruta: Inkomstindexets utformning

$$\text{Inkomstindex}(t) = \left(\frac{u(t-1)}{u(t-4)} \times \frac{KPI(t-4)}{KPI(t-1)} \right)^{1/3} \times \frac{KPI(t-4)}{KPI(t-1)} \times k \times \text{inkomstindex}(t-1)$$

Där

$$u(t) = \frac{Y(t)}{N(t)}$$

t = kalenderår

$KPI(t)$ = konsumentprisindex för juni månad

k = korrektionsfaktor för skattningsfel i $u(t-2)$ och $u(t-1)$

$Y(t)$ = summa pensionsgrundande inkomster utan takbegränsning för personer 16-64 år t

$N(t)$ = antal personer 16-64 år som har pensionsgrundande inkomst år t

Inkomstindex (I) för ett visst år (t) används för att indexera pensioner som utbetalas från och med januari år t. Indexeringen sker genom att decembers pension (år t-1) multipliceras med $I(t)/I(t-1)/1,016$. Kvoten $I(t)/I(t-1)$ är inkomstpensionssystemets mått på förändringen i snittinkomst, ett mått som är ganska speciellt i och med utjämnings- och hanteringen av inflationen samt genom de s.k. korrektionsfaktorerna.

Korrektionsfaktorerna finns eftersom det när indexet beräknas inte finns taxerade inkomstuppgifter avseende året innan (t-2) eller för det år då indexet beräknas (år t-1). Slutligt taxerade inkomstuppgifter för inkomster intjänade föregående år (år t-2) i förhållande till det år då index beräknas är Pensionsmyndigheten tillhanda först i november (år t-1). Goda uppgifter om taxeringsutfallet finns dock betydligt tidigare än så.

Divisionen med 1,016 görs för att från indexeringen av pensionen dra av förskottet som tillgodoräknats inkomstpensionen när den först beräknades.¹⁰

I förhållande till det års pensioner som inkomstindex påverkar, är snittåldern på inkomsterna i kvoten $[u(t-1)/u(t-4)]$ två och ett halvt år gamla. Bortses från hanteringen av inflationen och korrektionsfaktorerna, jämförs denna två och ett halvt år gamla inkomst med en inkomst som i snitt är tre och ett halvt år gammal. Det är den relativa förändringen mellan dessa tre och ett halvt respektive två och ett halvt år gamla inkomster som påverkar indexeringen, kvoten $I(t)/I(t-1)$, år t.

Inkomstindexets utformning kan konstateras vara överkomplicerad. Indexet har givits fler funktioner, har fler mål, än vad som är möjligt att uppnå. Indexet ska spegla den genomsnittliga inkomstens utveckling, men utan de årliga variationer som finns i dessa. Det ska vidare ge snabb kompensation för förändringar i inflationstakt – trots att inkomstindexet i grunden och långsiktigt speglar genomsnittsinkomstens utveckling i löpande priser, dvs. den nominella inkomstutvecklingen. Vidare ska indexet anpassas för de skattningsfel som oundgängligen görs i och med att fastställda taxeringsuppgifter inte finns för alla år då indexet beräknas.

Genom att för många ambitioner lagts ner i ett och samma mått nås inget av ambitionerna; inkomstindex speglar varken en aktuell inkomstutveckling eller inflation. Det är inte heller särskild stabilt i bemärkelsen att det har låg rörlighet, s.k. volatilitet. Den frågan beskrivs i avsnitt 2.3.2.

2.2 Generellt om indexeftersläpningens instabilitetsegenskaper

I pensionssystem som är av fördelningstyp, dvs. pensionssystem som inte har förfinansierat och fonderat sitt åtagande att betala ut pensioner, finansieras pensionsbetalningarna mer eller mindre direkt med influtna pensionsavgifter. De månatliga avgiftsinbetalningarna från arbetsgivare, arbetstagare och staten samt egenföretagare ”studsar” in på och ut från konton i AP-fonderna ungefär samtidigt. Under vissa perioder har avgiftsinbetalningarna varit större än pensionsutbetalningarna och under andra perioder har det varit tvärtom.

AP-fondernas tillgångar utgörs av dessa avgiftsskillnader och avkastning. Sedan 2009 och fram till någon gång på 2040-talet bedöms pensionsutbetalningarna överstiga avgiftsinbetalningarna. Det är en utveckling som ligger i linje med den som förutsågs i samband med pensionsreformen 1994/1998. Trots att AP-fonderna representerar ett stort kapital, ca 958 miljarder kronor den 31 december 2012, omkring 27 procent av

¹⁰ Utan förskott skulle inkomstpensionen, om den tas ut vid 65 års ålder, ha varit ca 17 procent lägre.

Sveriges bruttonationalprodukt (BNP), motsvarar kapitalet endast ca 12 procent av inkomstpensionsskulden. Pensionsskulden i inkomstpensionssystemet uppgår vid slutet av 2012 till omkring 8 000 miljarder kronor, ca 230 procent av BNP.

Inkomstpensionerna finansieras främst av avgifterna till systemet, inte av medel ur AP-fonden. AP-fonden är en speciell form av likviditetsfond inom fördelningssystemet.

Inkomstindex bestämmer räntan på inkomstpensionskontona och även ”räntan” på omräkningen av inkomstpensionerna. Inkomstpensionens omräkning minskas dock med det förskott om 1,6 procent som tillgodoräknats den. Således bestäms inkomstpensionsskulden och utbetalningarna av inkomstpension år från år främst av inkomstindexets utveckling.

Eftersom pensionerna i ett fördelningssystem direkt kan finansieras med den influtna avgiften kan denna avgift ses som en tillgång för systemet. Ett fördelningssystem främsta tillgång är avgiftsflödet – det är i huvudsak det som ska finansiera pensionerna. ”Förräntningen” av denna tillgång bestäms huvudsakligen¹¹ av avgifternas utveckling. Avgifternas utveckling bestäms i sin tur huvudsakligen av utvecklingen av snittinkomsten och av förändringar i hur många som har inkomst. Förenklat är sysselsättningen ett mått på hur många som har inkomst. Men i detta pensionsammanhang är det de pensionsgrundande inkomsterna som är relevanta. I de pensionsgrundande inkomsterna ingår även socialförsäkringsersättningar (andra än pensioner) och arbetslöshetsersättning, dvs. inkomster intjänade av personer som ibland inte ingår i kategorin sysselsatta.

I och med att inkomstindex speglar förändringen i en två och ett halvt år äldre snittinkomst än den snittinkomst som bidrar till att bestämma avgiftsflödet finns en eftersläpning som innebär att ett fall i inkomstillväxt kommer att påverka indexeringen av pensioner och pensionsskuld med fördröjning. I förhållande till avgifternas storlek, som påverkas direkt av förändringen, riskerar då pensionerna och pensionsskulden att bli för höga i förhållande till vad avgifterna kan finansiera. Denna obalans mellan avgiftsinkomster och pensionsutgifter, och som ger motsvarande obalans mellan tillgångar och skulder, rättas inte när den lägre tillväxttakten efter tre år helt slagit igenom i inkomstindex.

Den skillnad mellan avgifter och pensionsutgifter som ett skifte i tillväxt, genom eftersläpningen i indexering, orsakar trappas mycket långsamt av. Del av skillnaden består ända till det att den sista avgiftskronan som intjänades före skiftet utbetalats. Om denna sista krona antas intjänas av en 20-åring som antas leva till 95-års ålder finns en underskottstendens från skiftet kvar i 75 år. Underskottstendensens storlek avtar dock, men långsamt, hela perioden. Efter 75 år är underskottstendensen knappt mätbar.

Naturligtvis kommer det att komma skiften i tillväxt i motsatt riktning under en sådan lång period, men när och hur stora de motverkande skiftena kommer att vara är

¹¹ Den andra faktorn som bestämmer avgiftstillgångens värde är utvecklingen av den tid som en genomsnittlig avgiftskrona/pensionsrätt förväntas ligga i systemet innan den betalas tillbaka i form av pension. Den tid som benämns *omsättningstid*.

naturligtvis omöjligt att veta. Det är även svårt att ha någon informerad uppfattning om dessa motverkande skiftens storlek och när de kan tänkas inträffa. Det vanliga sättet att hantera denna i stort omöjliga prognosuppgift är att anta att tillväxten och inflationen långsiktigt ligger på en viss nivå. Prognosen görs då så att aktuell tillväxt och inflation svänger in mot den långsiktigt antagna enligt ett antaget insvängningsförlopp.

Skulle inkomstpensionssystemets finansiella ställning beskrivas med framåtblickande prognoser (framskrivningar) skulle en sådan metod förmodligen användas. Nuvarande instabilitetsskapande effekter av eftersläpning i inkomstindex skulle då mer eller mindre kunna absorberas av förmodade framtida ”motskiften” i tillväxt och inflation.

Vid regimskiften i tillväxt och eller inflationstakt, t.ex. det som inträffade i samband med 1990-talskrisen då Sverige gick från en höginflationsregim till en låginflationsregim, är det dock sannolikt att den instabilitetsskapande egenskap som eftersläpningen i inkomstindex har skulle uppträda även i en framåtblickande prognos. Förmodligen skulle den antagna långsiktiga inflationstakten i prognoserna ha varit relativt hög före regimskiftet och några år efter skiftet skulle inflationsantagandet ha sänkts. Givet nuvarande utformning av inkomstindex hade denna förändring i nominell inkomstillväxttakt synts i framskrivningen i form av en försvagad finansiell ställning. Med en bra utformning av inkomstindex skulle inte variation i tillväxttakt orsaka någon nämnvärd påverkan på inkomstpensionssystemets betalningsförmåga.

Om utgifterna/skulderna växer snabbare än avgifterna/tillgångarna kommer – om inte överskottet inledningsvis är tillräckligt stort – skulderna att överstiga tillgångarna. För att säkerställa systemets långsiktiga betalningsförmåga aktiveras då balanseringen och minskar indexeringen så att skulder och tillgångar hamnar på samma nivå.

Den finansiella stabiliteten är säkrad av balanseringen. Det är dock synnerligen olämpligt – och var heller aldrig avsikten – att balanseringen tvingas hantera effekter på systemets finansiella ställning som orsakas av variationer i inkomstillväxt. Några sådana effekter bör helt enkelt inte finnas. Inkomstindexeringen bör vara utformad så att variationer i inkomstillväxttakt så långt det är praktiskt görligt fullt ut och vid rätt tidpunkt påverkar indexeringen av inkomstpensioner och av inkomstpensionskonton. Med en sådan önskad utformning kommer inte variationer i inkomstillväxttakt att påverka inkomstpensionens betalningsförmåga, dess balanstal och därmed inte heller påverka inkomstindexeringen via balanstalet.

Det problem som eftersläpningen i inkomstindex ger upphov till kan relativt enkelt åtgärdas genom att ta bort eftersläpningen. Eftersläpningsproblemet skulle i princip försvinna om den snittinkomst som används för att indexera pensionerna år t utgörs av en prognos för snittinkomsterna samma år. Förändringen i inkomstindex mellan år $t-1$ och år t skulle utgöras av en prognos för genomsnittsinkomsten år t dividerad med föregående års prognos för genomsnittsinkomsten. Snittinkomstens definition kan vara densamma som nu. Innebörden av Pensionsmyndighetens förslag till ny utformning av inkomstindex, som lämnas i avsnitt 2.4, är just detta.

Förslaget medför enligt Pensionsmyndighetens uppfattning inga principiella eller administrativa problem. Den nödvändiga förändringen medför, enligt vår uppfattning, däremot flera fördelar utöver den huvudsakliga att minska rörligheten i relationen

mellan avgiftsinkomster och pensionsutgifter, dvs. i det som balanstalet bl.a. mäter. Bland annat blir indexeringens utformning enklare och tidsmässigt mycket närmre kopplat till den aktuella ekonomiska utvecklingen för löntagarna. Indexet kommer att ha ett enda mål, nämligen att spegla aktuell nominell snittinkomstutveckling. Enkelheten och den större samtidigheten kommer att göra det enklare att kommunicera vad som påverkar utvecklingen av inkomstpensionen, dvs. gör det enklare att kommunicera hur det systemet fungerar. Vidare innebär en förenkling av inkomstindexet att den nuvarande utjämnings av avgifterna i beräkningen av balanstalet måste tas bort. Denna utjämnings är utformad för att efterlikna utjämningsarna och hanteringen av inflationen som görs i inkomstindex. Det innebär en förenkling av balanstalet som gör det enklare att beskriva och förstå inkomstpensionssystemets finansiella utveckling.

En fördel med det föreslagna inkomstindexet är vidare att det kommer att sakna uttryckliga korrektionsfaktorer. Genom att inkomstindex är en prognos för nästkommande års genomsnittsinkomst finns en automatisk, indirekt, korrigering i förhållande till tidigare prognosfel.

Normalt skulle en nackdel med att minska utjämnings i ett mått vara att måttet då kommer att variera mer. Så som visas i avsnitt 2.3.2 är dock inkomstindexets speciella utformning sådan att denna förväntade negativa effekt av att ta bort utjämningsarna i förväntan inte är särskilt stor, om den ens existerar. Tack vare det nuvarande måttets ineffektivitet vad gäller förmågan att minska variation i indexeringen kan utjämnings och den därav följande eftersläpningen i inkomstindex tas bort utan att, i förväntan, öka variationen i inkomstindex som detta har varit konstruerat.

En negativ följd av att ändra inkomstindex på det sätt som här föreslås är att prognosinslaget i inkomstindex ökar samt att vårt förslag gör det mer eller mindre nödvändigt att senarelägga beräkningen och fastställandet av inkomstindexet. En möjlig nackdel med att övergå till att prognosticera snittinkomsten kommande år är risken för att en sådan prognos kommer att tjäna delvis andra syften än det avsedda. En mer eller mindre obetydlig negativ effekt av förslaget uppstår genom att vi anser att förslaget till nytt inkomstindex bör kombineras med regel som innebär att pensionsskulden beräknas med beaktande av prognosfelet i inkomstindex. Nackdelen med detta förslag är att det ökar informationsmängden, komplexiteten i årsredovisningen. Denna nackdel anser vi vara i princip obetydlig. En mer påtaglig nackdel är att övergången från ett index till ett annat kräver övergångsregler. Övergångsreglerna och deras effekter är inte helt triviala.

En normal värdering i sammanhang som liknar det som Pensionsmyndigheten kommer att vara i om förslaget till inkomstindex beslutas är att göra en försiktig prognos, dvs. att systematiskt underskatta det som ska prognostiseras. Åtminstone under en period då balanseringen är aktiv – eller då balanstalet är nära nivån 1 finns en risk för att myndigheten skulle tendera att underskatta inkomstutvecklingen. Orsaken till denna tendens är att effekten av en underskattning – lägre än önskad indexering av pensionerna, och högre betalningsförmåga/balanstal – är mindre negativ än effekten av en överskattning. Effekten av en överskattning av inkomstutvecklingen är högre indexering och lägre betalningsförmåga/balanstal. D.v.s. ökad ”bromsning” eller ökad risk för ”bromsning”. Skillnaderna i värdering beror på att en låg indexering som

kommer via en låg inkomstutveckling inte indikerar några problem med betalningsförmågan. Samma utveckling av pensionerna som i varje fall delvis orsakas av balanseringen – bromsen – uppfattas mer negativt, eftersom det indikerar just problem med betalningsförmågan. Psykologin bakom tendensen att vara återhållsam i indexeringen för att inte behöva återta genom balanseringen återspeglas av ordspråket *att ge är att ge, att återta är att stjäla*.¹²

För att motverka risken för systematiska underskattningar av inkomstutvecklingen föreslår vi att myndigheten årligen ska beräkna och fastställa en faktisk genomsnittsinkomst. Det inkomstindex som utgörs av en prognos kommer därmed löpande kunna jämföras med den faktiska genomsnittsinkomsten. Den faktiska genomsnittsinkomsten kommer att vara beräknad och fastställd senast i november året efter inkomståret. Eventuella systematiska prognosfel kommer härigenom att vara tydliga för pensionärer och pensions sparare. Systematiska prognosfel bör därmed lätt uppmärksammas och leda till kritik av Pensionsmyndighetens prognos för inkomstindex.

Vidare är en möjlig nackdel med en bättre koppling till den aktuella inkomstutvecklingen att indexeringen av pensionerna då blir mer procykliska, dvs. kan förstärka konjunktursvängningarna. Kraften i denna konjunkturförstärkande egenskap bedöms dock inte vara stor. Inkomstpensionerna uppgår för närvarande till ca 230 miljarder kronor per år. Det är en betydande summa i svensk ekonomi, men på marginalen förtas effekten av inkomstindexeringen helt eller delvis för alla med garantipension eller bostadstillägg vilket minskar inkomstindexets betydelse för många pensionärer – omkring 800 000 stycken. Vidare kan köpkraften för såväl pensionärer som andra grupper i samhället sannolikt mer effektivt påverkas via förändringar i skatterna.

I avsnitt 2.3. redogörs mer detaljerat för eftersläpningens instabilitetsskapande egenskaper. I avsnitt 2.3.1 analyseras den variation i balanstalet som nuvarande inkomstindex medför och sätter den i relation till den utformning av inkomstindex som här kortfattat beskrivits och som föreslås i avsnitt 2.4. I avsnitt 2.3.2 analyseras den nuvarande variationen i själva inkomstindex och jämför den med variationen i det inkomstindex som Pensionsmyndigheten föreslår ska användas.

2.3 Specifikt om indexeftersläpningens instabilitetsegenskaper

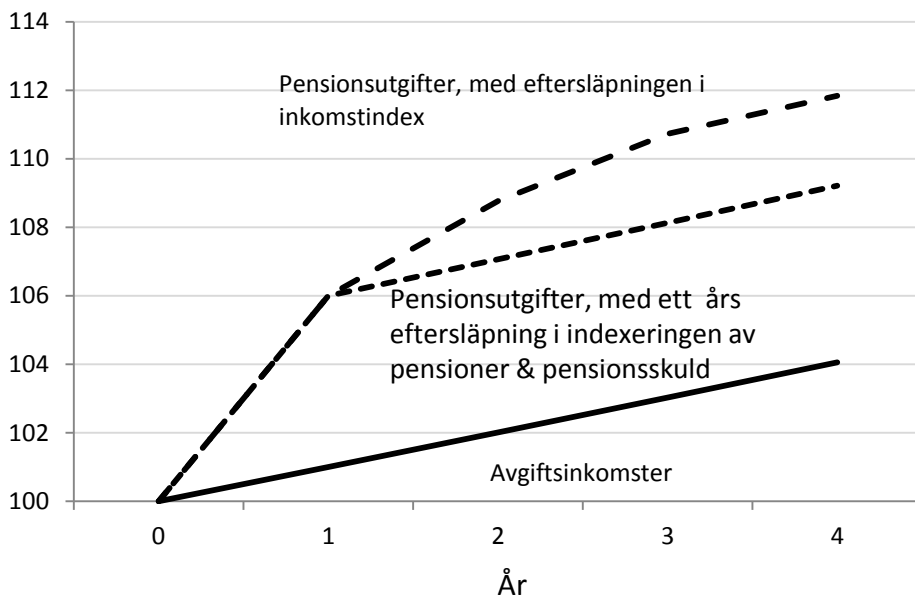
Som nämnts ovan indexeras pensionerna, liksom pensionsskulden till förvärvsaktiva, med en förändring i snittinkomst som ligger en tid tillbaka. Avgifterna till pensionssystemet däremot förändras månatligen med den ögonblickliga utvecklingen av snittinkomsten och antalet som intjänar pensionsrätt. Om tillväxttakten sjunker kommer det att påverka inkomsterna nästa månad medan pensioner och pensionsskuld indexeras upp med den ”gamla” tillväxttakten. Framtida indexering av pensioner och pensionsskuld kommer endast beakta den nya tillväxttakten i avgiftsunderlaget från nivå som blivit för hög. En påfrestning, en minskning av buffertfonden, uppstår. Om

¹² Donner, c'est donner, reprendre c'est voler.

tillväxt- eller inflationstakten återgår till den ursprungliga kommer skillnaden i avgifter och utgifter att slutas – men underskottet i fonden består.

Att eftersläpning mellan indexeringen av pensionerna och avgiftsinkomsterna orsakar finansiell instabilitet beskrivs i diagram 7. Beräkningarna till diagrammet finns i faktarutan nedan.

Diagram 7 Schematisk beskrivning av effekten av eftersläpningen i inkomstindex vid ett negativt skifte i tillväxttakt



Den här beskrivna effekten på pensionssystemets långsiktiga avgiftsinkomster och utgifter av skiften i inflations- eller inkomstillväxttakt, som beror på att utgifterna justeras med en eftersläpning i förhållande till inkomsterna, är endast i sina detaljer specifik för inkomstpensionssystemet. Motsvarande problematik finns inom alla finansiella system, försäkrings- eller bidragssystem, med en eftersläpning i anpassningen av utgifterna i förhållande till de inkomster/avgifter som ska finansiera utgifterna.

Den finansiella instabiliteten i alla de system som förändrar sina utgifter med viss eftersläpning i förhållande till förändringar i de inkomster som ska finansiera utgifterna förefaller inte vara särskilt uppmärksammas. Den förefaller inte ha uppmärksammas i ATP-systemet och är, så vitt vi kan bedöma, inte uppmärksammas i andra nationella pensionssystem. Delvis kan det sammanhånga med att det saknas resultat- och balansräkningar för sådana system. I stället analyseras dessa system med framskrivningar av inkomster och utgifter. Om modelleringen av systemet är rätt ska dock de finansiella effekterna av eftersläpning i indexeringen i förhållande till avgiftsunderlagets förändring återges av framskrivningen. Vanligen är det emellertid relativt svårt att separera olika orsaker till förändringar i finansiell ställning i framskrivningar.

Vidare görs framskrivningar vanligen så att den aktuella inflationen och real inkomstillväxt på några års sikt svänger in mot ett antaget långsiktigt värde. Därmed kommer den påverkan på systemets betalningsförmåga som kommer av

kombinationen av eftersläpning i indexeringen och skiften i inkomstillväxt att, i framskrivningen, bli begränsad. Den antagna långsiktiga inkomstillväxten återspeglar vanligen de senaste årens tillväxt och inflation. Därmed kan eftersläpning i indexeringen i kombination med mer varaktiga förändringar i tillväxttakt få betydande påverkan på den beskrivna finansiella ställningen även i fördelningssystem som analyseras med framskrivningar.

Inkomstpensionssystemets tillbakablickande redovisningsmetod innebär att förändringen i betalningsförmåga till följd av eftersläpning och förändring i tillväxttakt utgår från att den förändrade tillväxttakten är varaktig. Ett fördelningssystem som analyserar sin ställning med framskrivningar kan hantera motsvarande effekter mjukare, men det grundläggande problemet är det samma. Bäst är därför, oavsett metod för fördelningssystemets finansiella analys, om det går att undvika eftersläpning i indexeringen.

En annan orsak till att eftersläpningars instabilitetsskapande effekt inte är särskilt uppmärksammas är att i förmånsbestämda system är det försäkringsgivaren, staten, som påverkas av den finansiella volatilitet som eftersläpningen i indexering i kombination med skiften i tillväxttakt och/eller inflationsmått ger upphov till. I det avgiftsbestämda inkomstpensionssystemet är det pensionssparare och pensionärer som – om betalningsförmågan inledningsvis är utan tillräckliga marginaler- påverkas. Ytterligare en möjlig orsak till att eftersläpningsproblematiken inte är så uppmärksammas är att om eftersläpningen inte är så stor så är inte heller problemet så stort. Den treåriga utjämningen av inkomstindex medför större eftersläpning än vad som var fallet med prisbasbeloppindexeringen av ATP.

Faktabeskrivning: Effekter av eftersläpning i inkomstindex vid negativt skifte i tillväxttakt

Pensionsavgifter 100
Pensionsutgifter 100
Äldre tillväxttakt 6 %
Ny tillväxttakt 1 %

Om eftersläpningen i tillväxttaktens påverkan på utgifterna är 1 år, kommer avgifter och utgifter att skilja sig åt på följande sätt:

Avgifter år 1 = $100 \times 1,01 = 101,00$

Utgifter år 1 = $100 \times 1,06 = 106,00$

Avgifter år 2 = $100 \times 1,01 \times 1,01 = 102,01$

Utgifter år 2 = $100 \times 1,06 \times 1,01 = 107,06$

Avgifter år 3 = $100 \times 1,01 \times 1,01 \times 1,01 = 103,03$

Utgifter år 3 = $100 \times 1,06 \times 1,01 \times 1,01 = 108,13$

Osv

Från att ha varit i ett perfekt finansiellt stabilt läge har systemet en negativ obalans som kommer att bestå – givet att inget ändras – fram till dess att all intjänad pensionsrätt som indexerades med 6 procent betalats ut. Vid skiften i tillväxt- eller inflationstakt påverkas det långsiktiga förhållandet mellan pensionssystemets avgifter och utbetalningar. Om ekonomin skiftar från en hög tillväxt- eller inflationstakt till en låg innebär eftersläpningen i indexering att pensionsskulden inte indexerar ner i den utsträckning som krävs för att avgifter och utgifter ska vara i jämvikt.

Genom att inkomstindex utgörs av ett treårigt glidande medelvärde vad gäller den reala inkomstillväxten blir effekten av skiften större än i exemplet och större än det procentuella skiftet i tillväxt. Effekten är kvadratisk, $(1 + \text{tillväxtförändringen})^2$, se bilaga 1 för en härledning, exemplet nedan ger en något mer realistisk bild av kraften i den finansiella instabilitet som eftersläpningen orsakar.

Inkomstindex är utformat för att ge en snabbare kompensation för förändringar i inflationstakt än inkomstillväxttakt. För att beräkna exemplet med de utjämnings- och eftersläpningar som finns i inkomstindex måste därför ett antagande göras om hur stor inflationen är i exemplet ovan. Om inflationen är 3 procent när den nominella tillväxten är 6 procent, och 0,5 procent när den nominella tillväxten är 1 procent utvecklas inkomstindex med 6,0, 2,6 och 1,8 procent år 1, 2 och 3. Först år 4 är ökningen i inkomstindex nere i samma takt som avgifterna utvecklas. Medan avgifterna är de samma som ovan blir utgifterna:

Utgifter år 1 = $100 \times 1,06 = 106,00$

Utgifter år 2 = $100 \times 1,06 \times 1,026 = 108,77$

Utgifter år 3 = $100 \times 1,06 \times 1,026 \times 1,018 = 110,73$

Utgifter år 4 = $100 \times 1,06 \times 1,026 \times 1,018 \times 1,01 = 111,8364$

osv

Från att ha varit i balans är utgifterna år 3 och 4 nästan 7,5 procent högre än avgifterna. Försämringen av förhållandet mellan skulder och tillgångar skulle vara lika stor i ett system som kännetecknats av att ha varit i "perfekt balans"* år 0.

Balanstalet speglar de förändringar i avgifter och utgifter som ett skifte i tillväxttakt har orsakat och kommer att orsaka om det är bestående. Beräkningen av skulder och tillgångar är bakåtblickande och det görs inga antaganden om framtiden, t.ex. att skiftet i tillväxttakt kommer att vändas så att tillväxttakten återgår till någon viss nivå. Om det finns behov av att korrigera – minska – indexeringen för att undvika att ett underskott byggs upp kommer balanseringen att göra det. Eftersläpningen i indexeringen – och den vid behov efterföljande korrigeringen genom balanstalet – riskerar därmed att orsaka en oönskad variation av pensionsförmånerna.

En minskning av indexeringen som orsakas av en balansering orsakad av inkomstindexets eftersläpning ger fel information till pensionärer och pensionssparare. Balanseringen signalerar att systemet av någon orsak inte har råd att indexera pensionerna med snittinkomstutvecklingen. I själva verket har en sådan balansering orsakats av att pensionerna har indexerats med mer än snittinkomstutvecklingen och därför inte längre har råd att fortsätta göra det. Dessutom, när balanseringen väl aktiverats söker systemet återkomma till en indexeringsnivå som egentligen är för hög i förhållande till snittinkomstnivå.

Att balanseringen aktiverades 2010 berodde delvis på att AP-fonderna förlorat i värde 2008. Att balanseringen fortsatte – och förvärrades 2011 – berodde bl.a. på den ovan beskrivna effekten av indexeringens eftersläpning – en eftersläpning som ledde till högre utgifter än vad avgifter och buffertfonden långsiktigt bedömdes kunna finansiera i en bakåt blickande redovisning av tillgångar och skulder. Den prognosticerade positiva balanseringen 2012/2013, med närmare 2 procent, beror delvis på den ökning i tillväxttakt som skett sedan 2010.

Ett problem med att analysera hur inkomst- och balanstalet skulle ha utvecklats om inkomstindex hade haft en annan utformning är att starttidpunkten för en annan indexserie har betydelse för förloppet. Även utan en beräkning kan dock sägas att avsaknad av eftersläpning i inkomstindex inte skulle ha medfört att inkomstpensionen skulle ha utvecklats bättre, men förloppet hade blivit ett delvis annat. Den negativa utvecklingen hade dels kommit tidigare, dels till större del via inkomstindex än via balanseringen.

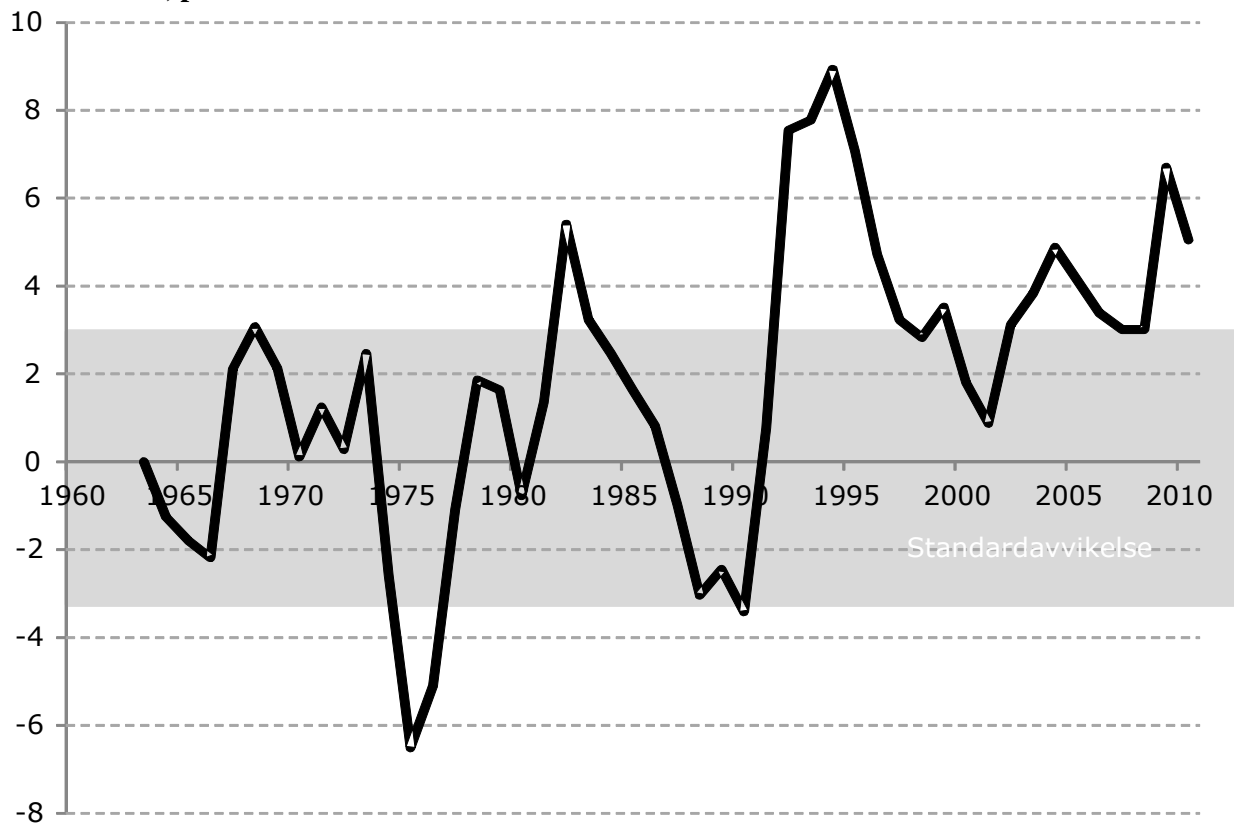
Det finns informationsfördelar med att anpassningen av pensionerna till större delen skulle ha kommit via inkomstindex – och mer samtidigt som inkomstutvecklingen för de förvärvsaktiva föll. Kommer den negativa utvecklingen via inkomstindex är det en tydlig information om att fallet i indexering av pensionerna beror på att inkomstutvecklingstakten fallit. Ännu mer väsentligt är att den framtida indexeringen kan bli väsentligt annorlunda om anpassningen av pensionerna till den lägre inkomstillväxten kommit tidigare och via inkomstindex. Genom att balanseringen nu aktiverats har systemet en ambition att ”återställa” indexeringen till den nivå den skulle ha varit på utan balansering. Framtida överskott kommer att användas för att öka indexeringen i förhållande till inkomstindex. Om balanseringen inte aktiverats hade sådana överskott sparats och bidragit till en högre solvens i systemet.

2.3.1 Beräkningar av den volatilitet eftersläpningen i inkomstindexet orsakar

Diagram 8 beskriver hur stor den årliga ackumulerade skillnaden varit mellan inkomstindexets förändring och snittinkomststinnehållet i avgiftsinkomsten under den period som inkomstindex använts. I och med att ATP-poäng intjänade av födda 1938 eller senare delvis omräknats till inkomstpensionsrätt avser de första inkomstpensionsrätterna inkomster som intjänades 1960. Dessa har inkomstindexerats med ett inkomstindex som skapades för perioden 1960-1999.

Nollnivån i diagrammet visar den avsaknad av skillnad mellan inkomstindex och snittinkomststinnehållet i avgiftsflödet som total avsaknad av eftersläpning liksom avsaknad av prognosfel i ett ”samtida” inkomstindex skulle innebära.

Diagram 8 Skillnad mellan ackumulerat inkomstindex och ackumulerad snittinkomst, procent.



Beräkningen i diagram 8 tar inte hänsyn till avdraget av den allmänna pensionsavgiften från den pensionsgrundande inkomsten som infördes 1999. Den förändringen, i kombination med att skattereduktion infördes för hela den allmänna pensionsavgiften, är närmast att betraktas som en avgiftssänkning från 18,5 till 17,21 procent av inkomsten. En avgiftssänkning som medförde en nedindexering av inkomstpensionsrätterna intjänade sedan 1960.

Inkomstindex i diagrammet är beräknat på de slutligen fastställda inkomstmåtten eftersom det är just de som användes fram till 1999. Således finns ingen effekt på inkomstindex fram till 1999 från de korrigeringar för prognosfel som gjorts i den faktiska indexeringen sedan 2000. Förekomsten av dessa korrigeringar förändrar inte den bild som diagram 8 visar.

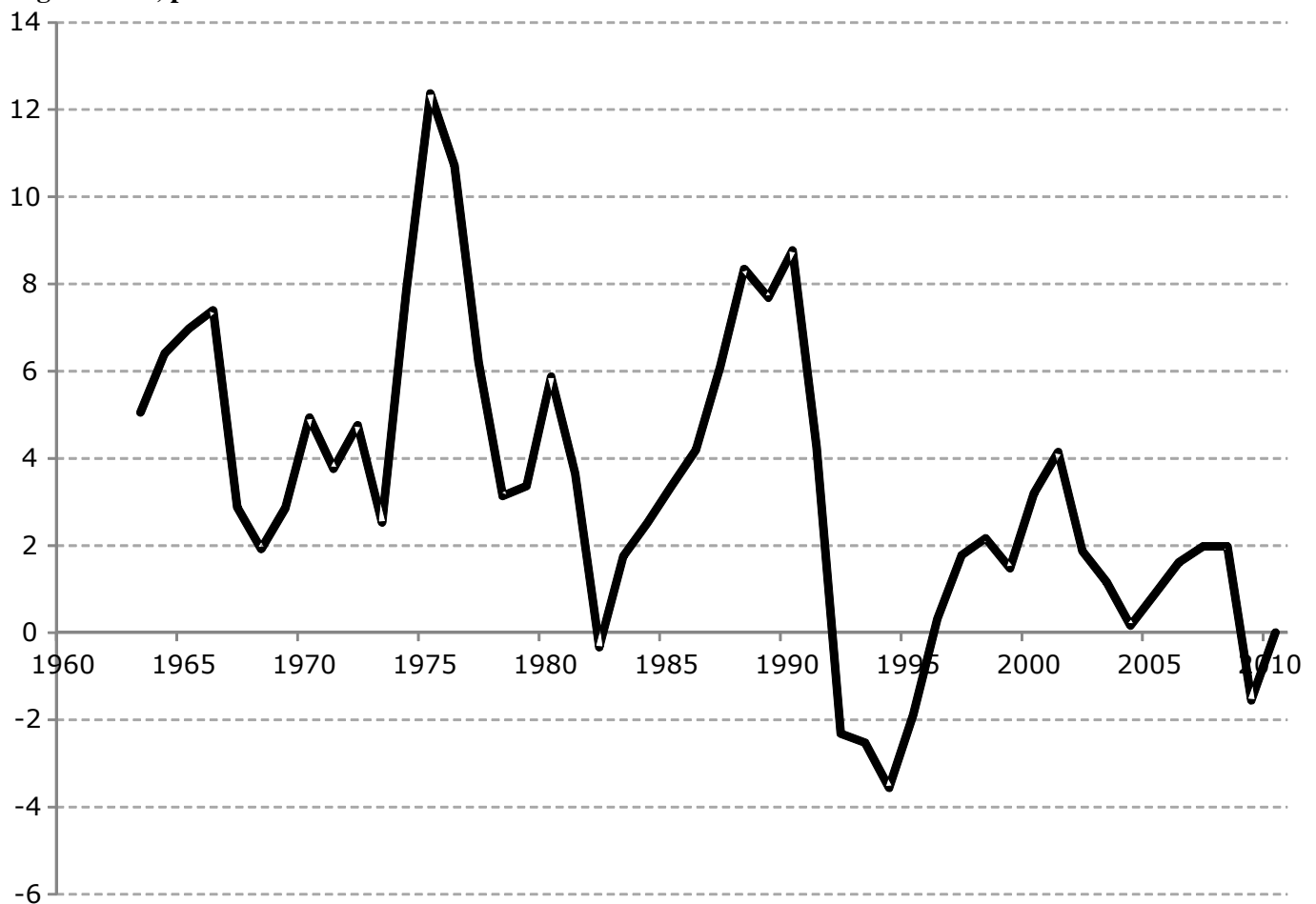
Avvikelserna mellan inkomstindex och snittinkomst innehåll i avgifterna har varit betydande, speciellt efter 90-talskrisen då en längre period av hög inflation följdes av den tid av låg inflation som vi alltjämt befinner oss i. Regimskiftet från hög till låg inflation orsakade en indexering överstigande snittinkomst delen i avgiftsflödet med som högst ca 9 procent. År 2010 låg den ackumulerade inkomstindexutvecklingen ca 4-5% för högt i förhållande till snittinkomst innehåll i avgiftsflödet. Det motsvarar ungefär värdet av pensionssystemets nuvarande balansering.

Den genomsnittliga variationen i skillnaden mellan inkomstindexets förändring och snittinkomsten i avgiftsflödet, mätt som standardavvikelse, är 3 procentenheter. Det är markerat i diagrammet som ett grått band.

En analys av prognoser gjorda 2005 -2010 ger att dessa i november felprognosticerade genomsnittsinkomster nästföljande år med i genomsnitt 1,4 procentenheter. Skulle vi endast föreslå en förändring av inkomstindex och dess beräkningstidpunkt skulle vi, utgående från denna korta erfarenhet, som omfattar den djupaste och kortvarigaste krisen sedan 1930, kunna förvänta oss att förändringen skulle minska den genomsnittliga variationen i balanstalet orsakad av eftersläpning eller prognosfel från 3,1 procentenheter till 1,4. Genom förslaget i avsnitt 3.2 att beräkna pensionsskulden med beaktande av prognosfelet bedömer vi att i princip hela denna kvarvarande variation tas bort.

Genom att utgå från den årliga skillnaden mellan inkomstindexets förändring och förändringen i avgiftsflödets snittinkomst kan ett nettovärde av ”över-” och ”underindexering” för varje år beräknas. Dessa beräkningar redovisas i diagram 9.

Diagram 9 Skillnad respektive år mellan inkomstindexet och snittinkomsten i avgiftsflödet, procent



Av diagram 9 framgår att enskilda perioder har gett en kraftig överindexering långt upp över 10 procent för enstaka år. Speciellt perioderna efter 1974 samt 1986-1991 blev extra förmånliga för intjänande av pensionsrätt.

Pensionsmyndighetens förslag innebär en betydande förbättring av följsamheten mellan indexeringen av utgifterna och förändringen i snittinkomsten i avgiftsflödet. Hur stor förbättringen blir, om man enbart ser till förslaget att använda prognos för nästföljande års genomsnittsinkomst, beror huvudsakligen på hur träffsäker prognosen för nästkommande års snittinkomst är. Genom det tillhörande förslaget att pensionsskulden ska beräknas med beaktande av prognosfelet blir minskningen i balanstalets ännu mindre. Nedan bortses dock från prognosfelselimineringen i skuldberäkningen och egenskaper endast i det föreslagna inkomstindexet jämförs med det nuvarande inkomstindexet.

I diagram 10 beskrivs förbättringens storlek för prognosfel, på den liggande axeln mellan 0 och 2 procentenheter. Den genomsnittliga avvikelsen är måttet på följsamheten mellan inkomstindexets utveckling och snittinkomstens. Volatiliteten, mätt som standardavvikelse, är ett mått på ökningen av risken för balanseringar enbart beroende på avvikelser mellan inkomstindex och avgiftsflödets snittinkomst. D.v.s. avvikelser som inte bör förekomma.

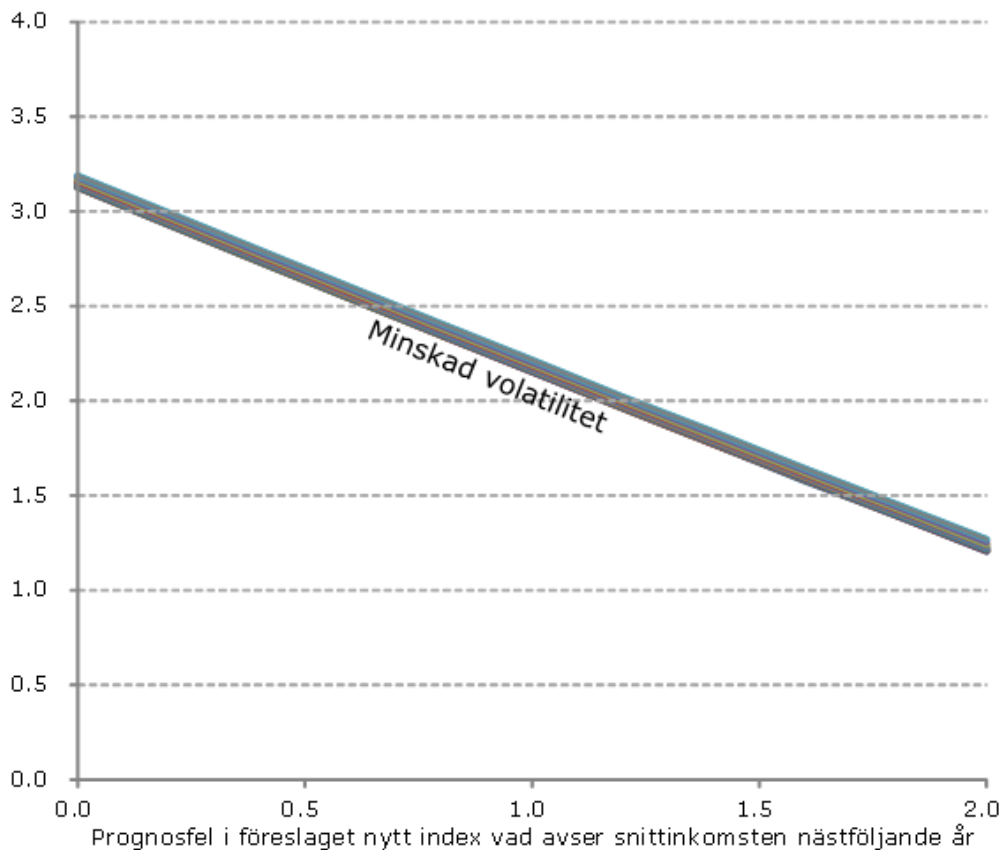
Om prognoserna skulle vara perfekta blir naturligtvis förbättringen störst. I det realistiska fallet skulle den genomsnittliga avvikelsen mellan inkomstindex och snittinkomsten i avgiftsflödet minska med drygt 3,5 procentenheter. Volatiliteten i avvikelsen mellan inkomstindex och snittinkomsten i avgiftsflödet minskar då med drygt 3 procentenheter.

Med så stora prognosfel som 2 procentenheter vad gäller nästföljande års genomsnittsinkomst minskar förbättringen i genomsnittlig avvikelse till ca 2 procentenheter, och förbättringen i form av minskad volatilitet minskar till ca 1,5 procentenheter.

Till betydligt mindre del beror förbättringens storlek på träffsäkerheten i den prognos som ingår i nuvarande utformning av inkomstindex. De olika linjerna i diagram 10 representerar olika antagna nivåer på prognosfelet i nuvarande utformning av inkomstindex, också 0 till 2 procentenheter fel.

Beräkningen är utförd på historiskt registrerade tidserier av inflation och tillväxt, 1960-2010.

Diagram 10 Föreslagen indexeringsförbättring, minskad rörlighet, i relationen mellan inkomstindex och avgiftsflödets snittinkomst – givet olika nivå på prognosfel, procent



Förbättringen är fortfarande betydande vid höga prognosfel helt oavsett hur träffsäker den kortare prognosen i nuvarande inkomstindex är. Vinsten försvinner först vid prognosfel på 3-5 procentenheter.

2.3.2 Mindre volatilitet i betalningsförmåga, mer i pensionerna?

Utformningen av nuvarande index är bl.a. en följd av lagstiftarens ambition att minska variationen i indexeringen av inkomstpensionen. Det finns anledning att befara att en ökad följsamhet mellan inkomstindex och aktuell snittinkomst leder till större variation i värdet på indexeringen.

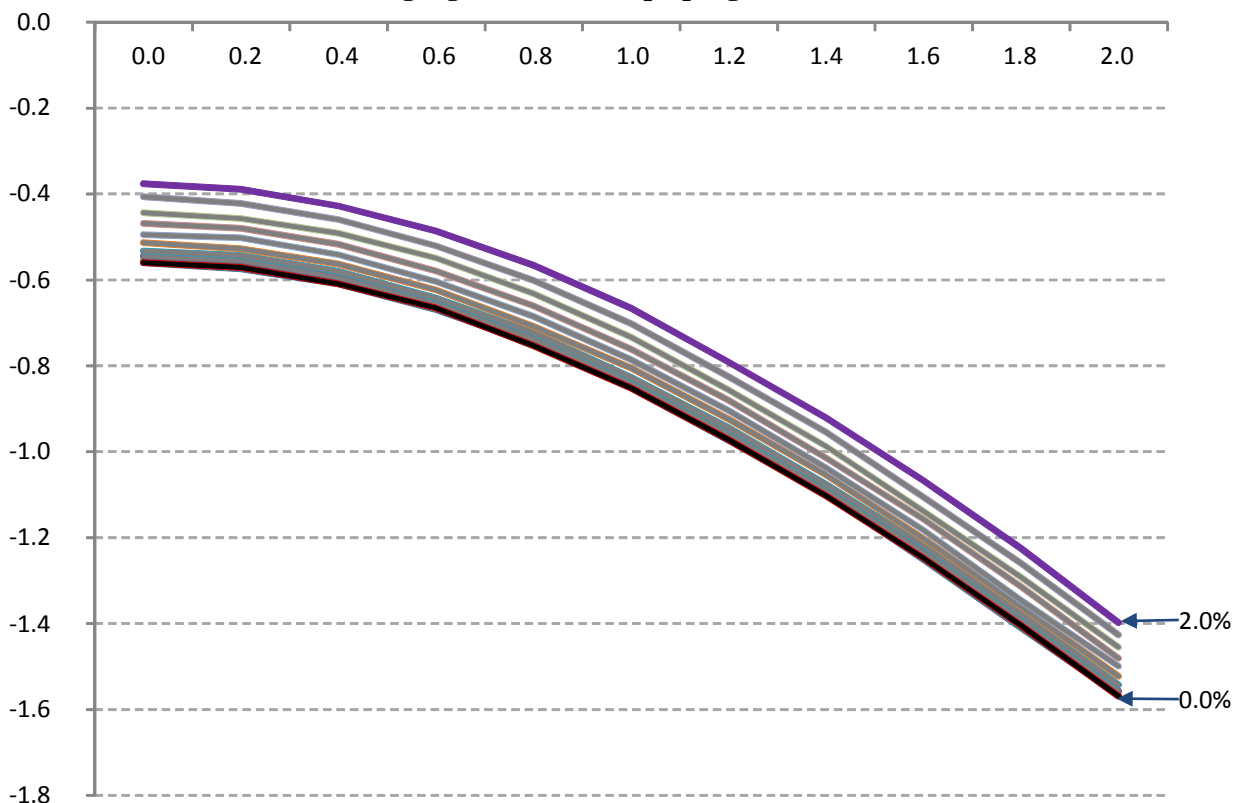
Det kan förefalla självklart att låg rörlighet, volatilitet, i indexeringen av pensionerna är eftersträvansvärd. Dock är det snarare så att låg absolut variation inte är eftersträvansvärt. Om t.ex. inflationen varierar kraftigt, önskar sig då pensionärerna låg variation i pensionens värde? Troligen inte, troligen skulle de föredra samma variation som i inflationen. Mer osäkert är det kanske vad som är önskvärt i det fall lagstiftaren vill att pensionerna ska följa inkomstutvecklingen, eller så som är fallet för den Svenska lagstiftaren, vill att inkomstpensionen ska följa inkomstutvecklingen minus 1,6 procentenheter. Då kan det vara önskvärt att volatiliteten i pensionen är lika stor som volatiliteten i snittinkomst. Nuvarande inkomstindex strävar efter att vara

följsamt till inflationen på kort sikt, men utvecklas långsiktigt med en nominell snittinkomst.

En enkel simulering av variationer av den reala tillväxten och inflationen bekräftar den naturliga uppfattningen att ett inkomstindex som endast mäter förändring i årlig snittinkomst är mer volatilt än nuvarande inkomstindex. Vid en sådan simulering antas tillväxtvärdena inte vara beroende av varandra. (De antas sakna autokorrelation.)

Diagram 11 visar försämringen, i form av högre volatilitet (standardavvikelse), i årlig indexförändring (procentenheter) med avseende på storleken av prognosfelet i det inkomstindex Pensionsmyndigheten föreslår. Knippen av linjer illustrerar olika prognosfel med dagens metod, 0-2 procentenheter. De antagna variationerna i inflation respektive real tillväxt i snittinkomst är 2 procent.

Diagram 11 Volatilitet i nuvarande inkomstindex minus volatilitet i föreslaget inkomstindex – enkel simulering – givet olika nivå på prognosfel

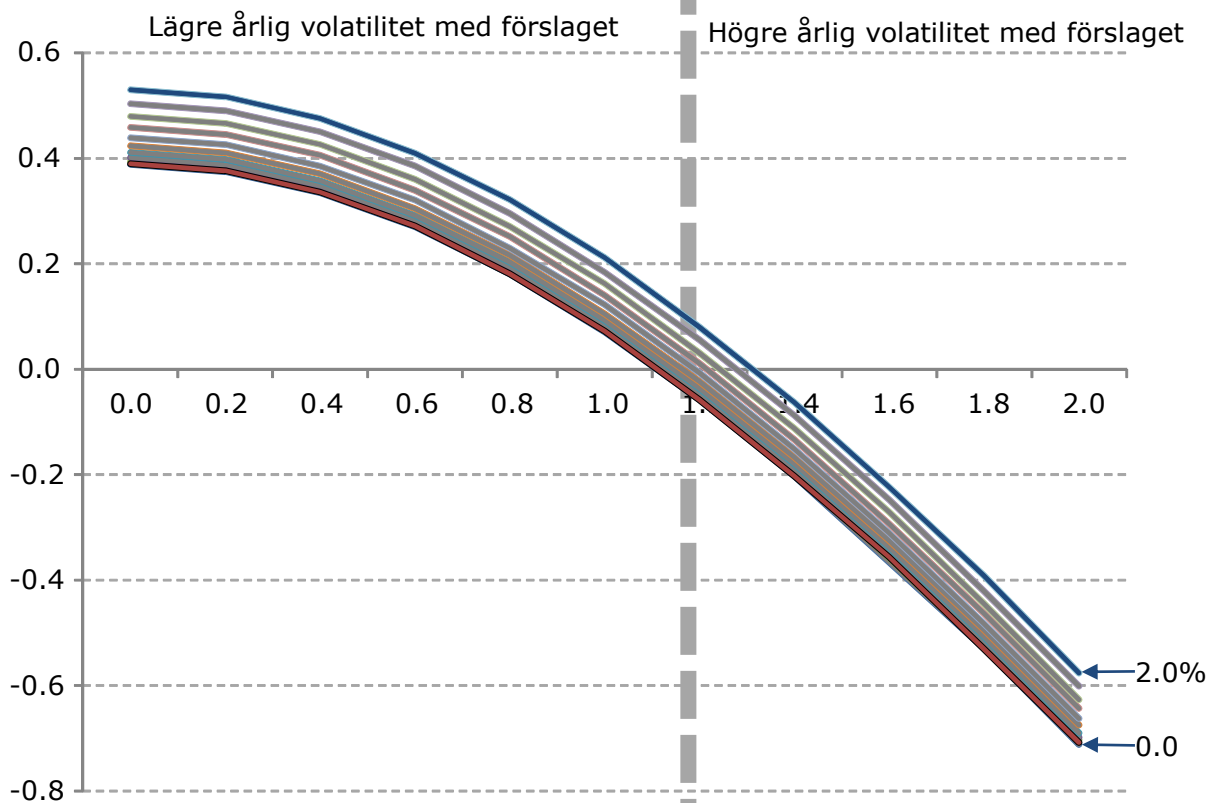


Prognosfel i föreslaget index avseende snittinkomsten nästföljande år, procentenheter

Som förväntat framgår det av diagrammet att vid en enkel variation av tillväxter varierar ”det nya” inkomstindexet mer än det nuvarande. Denna ökning av volatiliteten är speciellt känslig för variationerna i reala tillväxten då det är den som utjämnas i den nuvarande formeln.

Samma experiment på historiska tillväxtserier ger dock en delvis annan bild, se diagram 12.

Diagram 12 Volatilitet i nuvarande inkomstindex minus volatilitet i föreslaget inkomstindex – historiska data – givet olika nivå på prognosfel



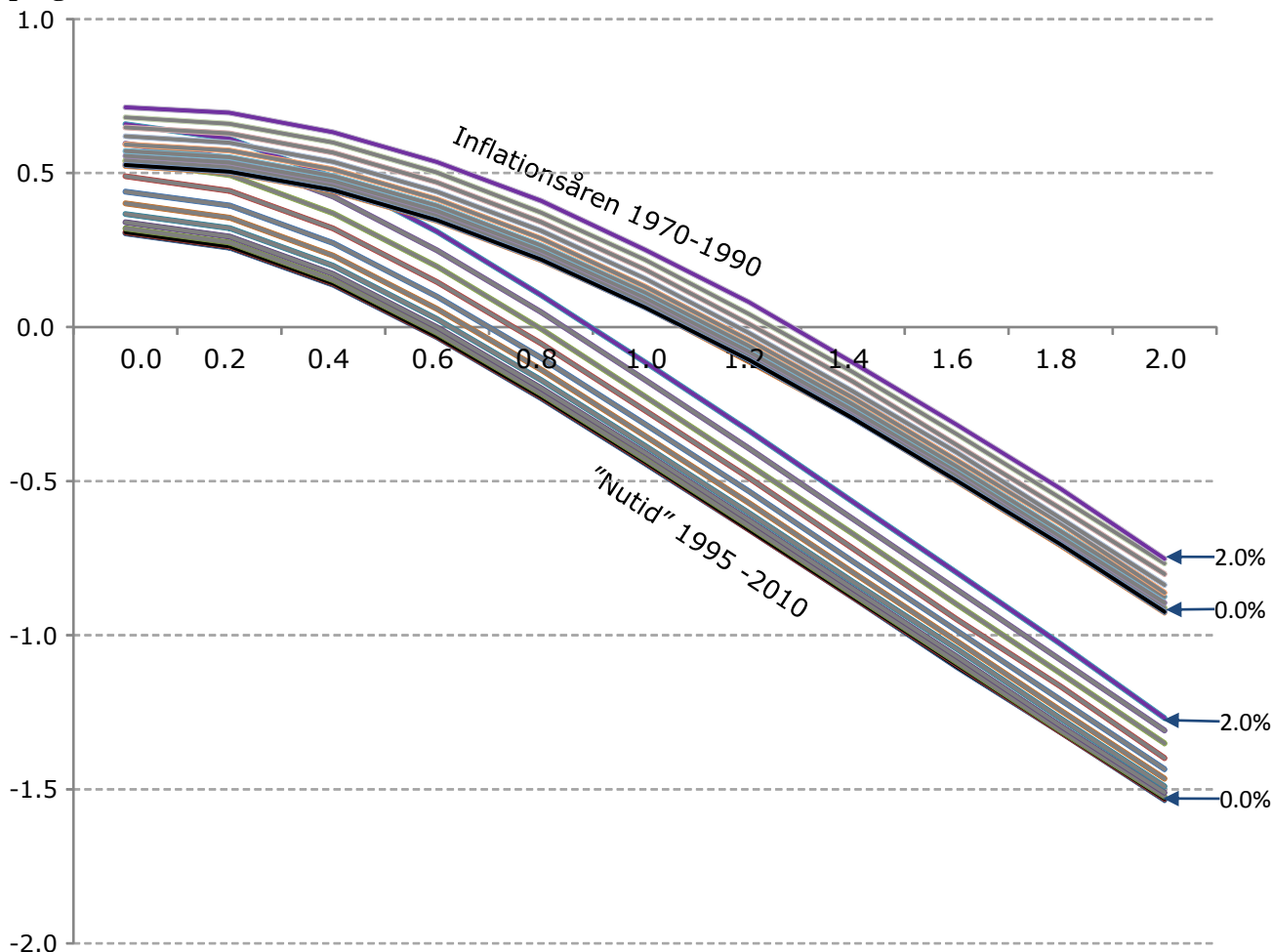
Prognosfel i föreslaget index avseende snittinkomsten följande år, procentenheter

Liksom ovan representerar linjerna olika prognosfel i nuvarande inkomstindex, 0-2 procentenheter. Den antagna variationen i snittinkomst är den historiskt uppmätta.

Av diagrammet framgår att även vid perfekt prognos i nuvarande inkomstindex skapar dagens mått större årlig variation av inkomstindex än det föreslagna inkomstindexet upp till prognosfel på nivån en procent.

Om man antar olika inflations- och tillväxttakter uppträder nya mönster. I diagram 13 beskrivs volatilitet i nuvarande inkomstindex minus volatilitet i föreslaget inkomstindex. Det föreslagna inkomstindexet har lättare att vara mindre volatilt än det nuvarande inkomstindexet i perioder av hög inflation. Vid låg inflation är det föreslagna inkomstindexet vanligen mindre volatilt än det nuvarande om prognosfelet i det föreslagna inkomstindexet är mellan 0,5 -1 procent.

Diagram 13 Volatilitet i nuvarande inkomstindex minus volatilitet i föreslaget inkomstindex – två olika tillväxt- och inflationsregimer – givet olika nivå på prognosfel



Prognosfel i föreslaget index avseende snittinkomsten nästföljande år, procentenheter

Den stora variationen i inflation under perioden 1970-1990 ger en gynnsammare bild av det föreslagna inkomstindexet än den senare låginflationsperioden. Detta beror på att nuvarande inkomstindex utjämnar endast den reala delen av tillväxten medan inflationen är avsedd att slå genom med full styrka. Även med lägre inflation hävdar sig det föreslagna inkomstindexet bra upp till prognosfel på ca 0,6-0,7 procentenheter.

Som inledningsvis nämndes är det något oklart om det är en fördel eller nackdel med låg absolut volatilitet i inkomstindexet. Mot stabilitet står följsamheten till den nominella löneutvecklingen, minus 1,6 procentenheter. Det föreslagna indexet är i princip alltid mer följsamt mot den nominella löneutvecklingen än vad det nuvarande inkomstindexet är.

Det förhållandet att prognoser ofta är starkt beroende av den närmast erfarna utvecklingen, d.v.s. att prognosen liknar det vi för tillfället upplever, innebär i sig att inkomstindex byggt på prognos kommer att innehålla en form av utjämnning. Kraftiga fall i inkomstutvecklingen kommer sannolikt att underskattas i prognosen. Samma sak kommer sannolikt att ske då inkomstutvecklingen ökar ovanligt kraftigt.

2.4 Förslag till inkomstindex utan utjämning och eftersläpning

Pensionsmyndighetens förslag: Inkomstindex ska utgöras av en prognos för genomsnittlig månadsinkomst för det år inkomstindexet avser.

Genomsnittsinkomsten ska definieras på samma sätt som i nuvarande inkomstindex, dvs. summa pensionsgrundande inkomster för personer 16-64 år utan takbegränsning dividerat med antalet personer som intjänat sådan inkomst. Denna genomsnittliga årsinkomst ska delas med tolv och avrundas till närmsta hela krona.

Pensionsmyndigheten ska årligen beräkna faktisk genomsnittsinkomst enligt samma definition som inkomstindex men med utgångspunkt från taxerade inkomster. Faktisk genomsnittsinkomst fastställs året efter det kalenderår inkomsterna intjänats och avser det år inkomsterna intjänades.

Skälen för Pensionsmyndighetens förslag: Inkomstindex används inom pensionssystemet i huvudsak för två olika syften. Det ena är att förränta, det vi kallar indexera, de inkomstpensioner som utbetalas fr.o.m. januari följande år. Det andra syftet är att förränta inkomstpensionskapitalet vid slutet av innevarande år. Inkomstpensionskapitalet – eller behållningen – är beloppet, utgående saldo, på varje försäkrads inkomstpensionskonto. Det saldot används vid beräkningen av pensionen under näst kommande år. Vidare används inkomstindex för att beräkna inkomstbasbeloppet som bl.a. används för att ange taket för vilka inkomster som är pensionsgrundande i det allmänna pensionssystemet.

På samma sätt som nuvarande regler ska, enligt förslaget, samma års index användas vid indexeringen både av inkomstpensionen som inkomstpensionskontot. Skillnaden blir att kapitalet som beaktas i årsredovisningen inte kommer att inkludera indexeringen för nästkommande året som är fallet med dagens regler. Vidare är en skillnad att vi i avsnitt 3.4 föreslår att pensionsskulden till pensionerade på samma sätt i som är faller med nuvarande regler för pensionsskulden till aktiva ska påverkas av balanstalet för året efter bokslutsåret. I avsnitt 3.2 föreslås att prognosfelet i inkomstindex ska beaktas i beräkningen av pensionsskulden och i avsnitt 3.1 föreslås att nuvarande utjämning av avgiftstillgången ska tas bort. Samtliga dessa förändringar, som mer eller mindre kan ses som en följd av att inkomstindex förändras, förenklas sammanfattas i faktarutan nedan.

Med förslaget kommer inkomstindex för år t att spegla inkomstutvecklingen till och med det året. Den nuvarande ordningen att pensionen i december år t är indexerad med ett inkomstindex som benämns inkomstindex för år t, men som speglar inkomstutvecklingen t.o.m. år t-1 försvinner därmed. Den nuvarande årsangivelsen för inkomstindex är ologisk i viss mening ologisk. Det begränsade problemet försvinner i och med vårt förslag. Ett större problem med dagens ordning – och som också försvinner med vårt förslag – är att pensionskapitalet vid slutet av år t är indexerad med inkomstindex för år t+1, som avser inkomstutvecklingen till och med år t. Att pensionskapitalet indexeras upp med nästa års index, trots att eventuell pensionsutbetalning med utgångspunkt från detta kapital, sker först nästa år innebär att

en för stor skuld redovisas i förhållande till avgiftsflödet. Förslag till hur detta problem ska åtgärdas lämnas i avsnitt 3.3.

Faktaruta: Sammanfattning av förslaget om en ändrad indexering, m.m.

I_t = inkomstindex

BI_t = balansindex, för de år som balansindex är fastställt, i andra fall inkomstindex

\overline{PGI}_t = pensionssystemets inkomstmått, den genomsnittliga årliga pensionsgrundandeinkomsten

KPI_t = konsumentprisindex, junivärde

\overline{OT}_t = medianen av omsättningstiden år t

i_t = preliminär genomsnittsinkomst år t

ε = prognosfel

t = kalenderår

Innebörd av nuvarande regler:

$$I_t = I_{t+1} \times \sqrt[3]{\frac{\overline{PGI}_{t-1} + \varepsilon}{\overline{PGI}_{t-4}} \times \frac{KPI_{t-4}}{KPI_{t-1}} \times \frac{KPI_{t-1}}{KPI_{t-2}}} \times k_{1,t} \times k_{2,t}$$

$$\text{Pension januari: december}(t + 1) = \text{Pension januari: december}(t) \times \frac{BI_{t+1}}{BI_t \times 1,016}$$

Pensionsbehållning (t+1) =

$$(\text{Pensionsbehållning}(t) + \text{avgifter}_{t-1} + \text{arvsvinster}_{t-1}) \times \frac{BI_{t+1}}{BI_t} + \text{förvaltning}_t$$

Pensionsskuld_{pensionärer} (t) = {Förväntad återstående pensionsåtagande vid t}

Pensionsskuld_{aktiva} (t) = Pensionsbehållning(t)

$$\text{Avgiftstillgång}(t) = \overline{OT}_t \times \frac{\text{avgift}_{t-2} + \text{avgift}_{t-1} + \text{avgift}_t}{3} \times \sqrt[3]{\frac{\text{avgift}_t}{\text{avgift}_{t-3}} \times \frac{KPI_{t-3}}{KPI_t} \times \frac{KPI_t}{KPI_{t-1}}}$$

Innebörd av föreslagna regler:

$$I_t = \frac{\overline{PGI}(t) + \varepsilon}{12}$$

Pension januari: december(t + 1) = lämnas oförändrat

Pensionsbehållning(t + 1) = lämnas oförändrat

Pensionsskuld_{pensionärer} (t) =

$$\frac{i_t}{I_t} \times \text{BT}(t + 1) \times \{\text{Förväntad återstående pensionsåtagande vid t}\}$$

$$\text{Pensionsskuld}_{aktiva}(t) = \frac{i_t}{I_t} \times \frac{\text{Pensionsbehållning}(t+1) - \text{förvaltning}(t)}{\frac{I_{t+1}}{I_t}} + \text{förvaltning}(t)$$

$$\text{Avgiftstillgång}(t) = \overline{OT}_t \times \text{avgift}_t$$

Nuvarande regler innebär att pensionsskulden till pensionärer den 31 december år t inte innehåller vare sig inkomstindexering eller balansering år t+1, medan pensionsskulden till aktiva samma datum innehåller effekter både från inkomstindex och balanstal år t+1. Förslaget innebär att balansräkningens pensionsskuld för pensionärer och aktiva kommer att beräknas med samma inkomstindex och balanstal. Balalet kommer att påverka pensionsskulden till pensionärer och aktiva på samma sätt som i dag endast gäller för aktiva. Inkomstindexeringen kommer att vara den samma och med samma prognosföreliminerings.

Diagram 14 Förändringen i balanstalets avgiftsmått dividerat med förändringen i inkomstindex, procent

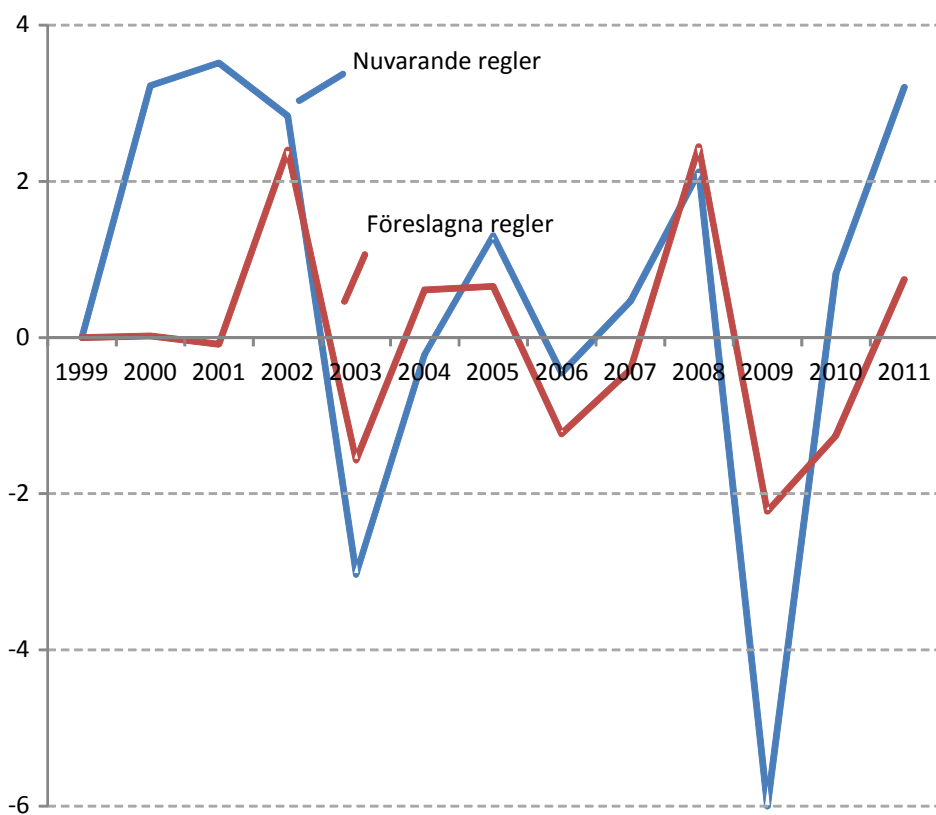


Diagram 14 visar hur rörligheten i den för betalningsförmågan (balanstal) centrala relationen mellan avgifternas utveckling och "räntan" på pensionsskulden minskar med de föreslagna reglerna. Den genomsnittliga variationen mätt som standardavvikelse under dessa elva år är 2,7 procent med nuvarande regler. Motsvarande variation med de föreslagna reglerna är 2,0 procent, varav bidraget från obalansen mellan tillväxten i avgiftsmåttet och indexeringen minskar från 2,7 procent till 1,4 procent, nästan en halvering (diagram 14). Att minskningen i variation endast är 0,7 procentenheter, jämfört med den minskning om 3 procentenheter på serien från 1960 förklaras huvudsakligen av att inflationen varit relativt konstant låg de 12 år som vi haft det nya systemet. Krisen och snabba återhämtningen mellan 2008 och 2010 dominerar dessutom mätperioden vilket minskar de relativa skillnaderna mellan de

olika regelutformningarna; systemets tillgångssida dvs. både avgiftflödet och fonden varierar kraftigt under denna korta period och står för merparten av volatiliteten.

Varje inkomstindex kommer att innehålla ett prognosfel. Eftersom prognosen kan verifieras i efterskott kommer eventuella avsteg från utfallet att synliggöras. Förslaget att Pensionsmyndigheten ska vara ålagd att beräkna en faktisk genomsnittsinkomst syftar till att synliggöra prognosfelet. Det anser vi kommer att tvinga inkomstindex till en följsamhet mot den faktiska utvecklingen av inkomstmättet. Kombinationen av återkommande prognos för genomsnittsinkomsten och löpande redovisning av faktisk genomsnittsinkomst kan sägas ersätta nuvarande konstruktion med korrigeringsfaktorer. Vi anser att den föreslagna ordningen är enklare och lättare att förstå.

Även i nuvarande inkomstindex finns det ett prognosinslag. Det nya med förslaget är att prognosen blir mer framåtsyftande och i sin helhet avser nästkommande år. I likhet med den nuvarande indexkonstruktionen beror prognosens träffsäkerhet bl.a. på när beräkningen sker, en fråga som tas upp i nästa avsnitt.

Nuvarande inkomstindex utgår från nivån 100 (år 1999) och beräknas med två decimalers noggrannhet. Det nya inkomstindexet ska enligt förslaget beräknas med samma noggrannhet. Eftersom genomsnittlig månadsinkomst för närvarande är ett femsiffrigt tal ger en månadsinkomst uttryckt i hela kronor samma noggrannhet som nuvarande utformning av inkomstindex.

Genom att utforma inkomstindex som den prognostiserade månatliga genomsnittsinkomsten i kronor tror vi att inkomstindex blir lättare att förstå. Vidare kommer inkomstindex att direkt ge information om genomsnittsinkomsten per månad i Sverige. Genomsnittsinkomsten definierad som summan av alla pensionsgrundande inkomster utan takbegränsning intjänade av personer 16-64 år dividerat med antalet personer som intjänat dessa inkomster är ett relativt bra mått på genomsnittsinkomsten i Sverige för personer i ”normalt” förvärvsaktiv ålder.

I avsnitt 4.6 beskrivs helt kortfattat två olika möjliga förändringar i definitionen av inkomstmättet som skulle kunna förbättra dess funktion för pensionärer och pensionssparare. Det gäller dels frågan om en högre tröskel än den som följer av avgränsningen till *pensionsgrundande inkomst* för vilka inkomster som ska ingå i genomsnittsinkomsten, dels om det vore bättre att använda medianen av inkomsterna i stället för genomsnittsinkomsten. Vi har dock inte ansett att dessa möjliga förbättringar är brådskande och föreslår därför inte nu några förändringar i dessa avseenden.

En viss problematik med det föreslagna inkomstindexet är att det uttrycker en genomsnittsinkomst som är inklusive inkomstdelar över intjänande taket i den allmänna pensionen. Jämförelser av genomsnittliga allmän pension med inkomstindexets genomsnittsinkomst kommer således att ge en lägre pensionsnivå än om genomsnittspensionen jämförs enbart med de inkomster som är försäkrade, dvs. inkomster under taket. I likhet med vad regeringen tidigare anfört om inkomstmättets utformning anser vi att inkomsterna över taket och deras utveckling bör ingå i inkomstmättet.

Enligt förslaget ska Pensionsmyndigheten självständigt svara för sina prognoser avseende kommande års snittinkomst. Vi avser dock göra det med utgångspunkt från Konjunkturinstitutets inkomstprognoser. Myndigheten kommer inte att bygga upp egen makroekonomisk kompetens. Istället kommer vi söka samarbete med Konjunkturinstitutet och Skatteverket för att öka kvalitén i de underlag som Pensionsmyndigheten kommer att behöva för sin självständiga bedömning av inkomstutvecklingen. Vi avser samarbeta med Skatteverket för att betydligt snabbare än i dag få inkomstuppgifter underhand, så att både Pensionsmyndigheten och Konjunkturinstitutet tidigare har kunskap om den inkomstutveckling som redan skett. När ordningen med individualiserad månadsuppbörd av arbetsgivaravgifter införs kommer det att gå betydligt snabbare att mäta inkomstutvecklingen än vad det går att göra i dag. Sådan snabbare information kommer också att förbättra sådana kortsiktiga prognoser för inkomstutvecklingen som vi här föreslår.

2.5 Förslag till hur inkomstindex m.m. ska beslutas

Pensionsmyndighetens förslag. Pensionsmyndigheten ska beräkna och fastställa inkomstindex, balansindex och faktisk genomsnittsinkomst. I november före det år inkomstindex och balansindex gäller för ska dessa index beräknas och fastställas. Faktisk genomsnittsinkomst ska beräknas och fastställas senast i november året efter det år som det avser. Pensionsmyndighetens styrelse ska fastställa inkomstindex, balansindex och faktisk genomsnittsinkomst.

Balanstalet följer av informationen i Pensionssystemets årsredovisning, *Orange rapport*. Balanstalet ska beräknas och fastställas av Pensionsmyndigheten enligt samma regler som gäller för inkomstpensionens delningstal, arvsvinster och förvaltningskostnadsfaktor.

Skälen för pensionsmyndighetens förslag. Enligt nuvarande regler beräknar Pensionsmyndigheten inkomstindex, balanstal, balansindex och inkomstbasbelopp varefter regeringen fastställer dessa. Redan i dag skapar denna ordning en viss oreda. Det är oklart varför regeringen ska fastställa vissa av inkomstpensionssystemets siffror, det vi kallar beräkningsparametrar, och inte andra. Till exempel fastställer myndigheten själv delningstalen – dessa är väl så viktiga för pensionerna och utgiftsnivån som inkomstindex. Utöver delningstalen fastställer Pensionsmyndigheten sådana parametrar som arvsvinster och förvaltningskostnadsfaktor. Vidare fastställer Pensionsmyndigheten alla de parametrar som används i förvaltningen av premiepensionen.

Redan det faktum att det är svårt att förstå varför Pensionsmyndigheten ska beräkna vissa parametrar som sedan regeringen ska fastställa medför att det kan uppstå en uppfattning om att regeringen vill kunna påverka värdet av parametern. Bristen på konsekvens vad gäller vilka parametrar som regeringen fastställer och vilka myndigheten fastställer kan bidra till denna uppfattning. Det kan skada förtroendet för att inkomstpensionssystemet är ett sådant regelstyrt ålderspensionssystem som riksdagen beslutat. Det är, så vitt vi kan bedöma, en helt onödig osäkerhet eftersom dessa parametrar i stort följer av lagstiftning och regeringen har ingen eller liten möjlighet att påverka beräkningarna, om en sådan vilja skulle finnas.

Pensionsmyndigheten informerar pensionärer och pensionssparare om värdet på de index m.m. som vi beräknat. Regeringen lämnar samma information när regeringen fastställt indexen m.m. Det orsakar ibland en viss förvirring bland pensions sparare och pensionärer – bl.a. om det är nya siffror som regeringen kommer med. Sådan förvirring skulle undvikas om samma myndighet beräknar och fastställer indexen.

Ett skäl för varför regeringen ska fastställa beräkningsunderlag är om det finns anledning att publicera underlaget i Svensk författningssamling (SFS). Endast regering kan besluta om sådan publicering. Pensionsmyndigheten anser inte att det finns behov av att publicera inkomstindex, balansindex eller balanstalet i SFS. Däremot bör inkomstbasbeloppet även fortsatt fastställas av regeringen och publiceras i SFS. Detta mot bakgrund av att inkomstbasbeloppet används i fler sammanhang utanför pensionssystemets interna administration och förvaltning än vad som är fallet avseende inkomstindex.

Vårt förslag innebär en ordning som liknar den som gäller prisbasbeloppet och det förhöjda prisbasbeloppet. SCB beräknar och fastställer konsumentprisindex (KPI) – det fastställs inte av regeringen. SCB beräknar, men regeringen fastställer prisbasbeloppet och det förhöjda prisbasbeloppet. Båda dessa belopp beräknas med hjälp av KPI. Prisbasbeloppet och det förhöjda prisbasbeloppet publiceras i SFS. Med de föreslagna reglerna skulle motsvarande ordning skapas även avseende inkomstindex och inkomstbasbeloppet. Pensionsmyndigheten beräknar och fastställer det index som används och Pensionsmyndigheten beräknar motsvarande belopp som sedan regeringen fastställer och publicerar i SFS.

Ovanstående skäl till att ändra reglerna så att Pensionsmyndigheten fastställer inkomstindex, balansindex och balanstal gäller redan med nuvarande regler. Pensionsmyndighetens förslag om att öka prognosinslaget i inkomstindex i förhållande till vad som är fallet idag gör det än mer angeläget att det är myndigheten som fastställer indexet. Det är viktigt att undvika en situation där regeringen är tvungen att fastställa ett inkomstindex som utgör en prognos som inte delas av regeringen. Förvisso finns samma principiella förhållande i dag, men prognosinslaget är mindre, varför också problemet är mindre.

Enligt de senaste årens uppdrag i regeringens regleringsbrev till Pensionsmyndigheten ska inkomstindex och balanstal för nästkommande år vara beräknade senast in slutet av juli eller de första veckorna i augusti. Fram till slutet av förra decenniet gällde att dessa siffror skulle vara beräknade senast sista oktober. För att öka precisionen i inkomstindex, som ligger till grund för inkomstindex, vill vi förskjuta tidpunkten för när inkomstindex ska vara beräknat. Ju senare på året detta sker desto mer är känt om innevarande års utveckling och desto mindre kommer prognosfelet att bli. Dock kan inte inkomstindex beslutas senare än någon gång i mitten av november eftersom detta värde måste finnas för de omräkningar som görs i IT-systemen i december. För att ge bästa möjliga förutsättningar att minimera prognosfelet föreslår vi att inkomstindex ska vara fastställt någon gång under november. Inte tidigare, men heller inte senare.

En nackdel med att senarelägga beräkningen och fastställandet av inkomstindex är att statsbudgeten inte kan beräknas med ett fastställt inkomstindex utan beräkningarna måste bygga på en prognos för inkomstindex. Att det kommer förekomma vissa

avvikelser mellan den prognos som skulle ligga till grund för beräkningar av utgifter m.m. i statsbudgeten och den faktiska utvecklingen är dock normalt för de flesta andra utgiftsområden.

2.6 Förslag om övergång till nytt inkomstindex

Pensionsmyndighetens förslag: Nytt inkomstindex fastställs för första gången senast i november 2014 och avser då 2015. Samtidigt beräknas och fastställs nytt inkomstindex för perioden 1960-2014. Perioden 1960-2014 speglar det nya inkomstindexets förändring i nuvarande inkomstindex. Faktisk genomsnittsinkomst beräknas och fastställs för år 2013 senast i november 2014.

Det nya inkomstindexet för 2014 ska benämnas startinkomstindex. Det nya balansindexet för 2014 ska benämnas startbalansindex.

Skälen till Pensionsmyndighetens förslag: Vi anser att inkomstindexet bör ändras så snart som möjligt för att minska den variation i betalningsförmåga som nuvarande utformning har. Mot bakgrund av den tid som lagstiftningsprocessen kräver bedömer vi att den tidigaste tidpunkt det nya indexet kan börja användas är vid årsskiftet 2014/2015.

Ett skäl för att vilja fördröja övergången till nytt inkomstindex skulle kunna vara att dra nytta av eftersläpningens instabilitetsskapande egenskap när denna medför att systemets betalningsförmåga stärks. Systemets betalningsförmåga stärks vid ett skifte till högre tillväxt i inkomstindex, oavsett till vilken del denna tillväxt är real eller består av inflation. Ett sådant skifte skulle innebära att avgiftsinkomsterna ökar relativt utgifterna – som indexeras upp med eftersläpning – balanstalet skulle stärkas och del av eller hela nuvarande balansering skulle avslutas. Det är dock oklart huruvida lagstiftaren har någon möjlighet att lyckas med en sådan tidsmässig anpassning av lagändringen i förhållande till inkomstillväxten.

För att få en enhetlig tidsserie för hela perioden som inkomstindex använts kommer det nya indexet att beräknas och presenteras från 1960. Det sker genom att utgå från den prognostiserade snittinkomsten 2014 och låta den förändras med nuvarande inkomstindexets förändring bakåt till 1960. Faktisk genomsnittsinkomst beräknat med fastställda taxerade inkomstuppgifter för inkomståret 2013 beräknas samtidigt som det nya inkomstindexet för 2014. Något behov av att ha uppgift om faktisk genomsnittsinkomst för tiden före 2013 finns inte och någon sådan föreslås inte fastställas.

I syfte att illustrera förslaget redovisas i tabell 8 en preliminär beräkning av dessa serier.

Tabell 8 Preliminär beräkning av ny inkomstindexserie

År	Inkomstindex	År	Inkomstindex	År	Inkomstindex
1960	1 045	1980	4 922	2000	16 253
1961	1 115	1981	5 533	2001	16 488
1962	1 190	1982	6 180	2002	16 961
1963	1 275	1983	6 532	2003	17 860
1964	1 351	1984	6 999	2004	18 475
1965	1 439	1985	7 514	2005	18 918
1966	1 557	1986	8 098	2006	19 435
1967	1 723	1987	8 532	2007	20 062
1968	1 821	1988	9 067	2008	20 958
1969	1 889	1989	10 017	2009	22 249
1970	1 979	1990	10 978	2010	22 326
1971	2 155	1991	12 267	2011	22 741
1972	2 316	1992	13 547	2012	23 856
1973	2 494	1993	13 792	2013	24 738
1974	2 682	1994	14 238	2014	25 439
1975	2 948	1995	14 506	2015	26 237
1976	3 329	1996	14 764		
1977	3 802	1997	15 030		
1978	4 270	1998	15 457		
1979	4 633	1999	15 977		

Den preliminära inkomstindexserien har använt 2010 årsvärde på den fastställda genomsnittliga pensionsgrundande för personer 16-64 år, inklusive inkomster över intjänandetaket. Den inkomsten har skalats om med utvecklingen av inkomstindex tillbaka till 1960 och framåt till 2013. Preliminärt inkomstindex för 2014 och 2015 är tagna från anslagsbelastningen. Värdena är avrundade till närmaste krona. Pensionsmyndighetens förslag innebär att för inkomstindex för 2015, som ska beslutas under november månad 2014, kommer myndigheten utgå från det som är känt om 2014 och inkomstindex för 2014 för att skala om indextalen definitivt.

Vårt förslag innebär att det för år 2014 kommer att finnas ett inkomstindex beräknat enligt dels nuvarande regler, dels de här föreslagna reglerna. Båda dessa olika definierade inkomstindex för 2014 har en praktisk användning i inkomstpensionssystemet. I det skiljer de sig från de inkomstindex 1960-2013 som beräknats i tabell 8 och som endast används för att få en tidsserie för det nya inkomstindexet. För att hålla isär de två inkomstindexen för 2014 föreslår vi att inkomstindexet år 2014 enligt nya regler ska benämnas startinkomstindex. Av samma skäl föreslår vi att balansindex 2014 enligt nya regler ska benämnas startbalansindex.

Övergångsregler liknande de övergångsregler som är nödvändiga för indexering av pensioner vid övergången till en ny inkomstindexserie bör även bli aktuella för de årsräkningar av livräntor som regleras i socialförsäkringsbalken.

3 Följdändringar, m.m. i beräkningen av tillgångar och skulder

Pensionsmyndigheten föreslår fyra förändringar i hur inkomstpensionens tillgångar och skulder ska beräknas. När det gäller beräkningen av avgiftsflödets värde, det vi kallar avgiftstillgång, är förändringen en ren följdändring orsakad av förändringen av inkomstindex. När det gäller pensionsskulden föreslår vi att pensionsskulden ska beräknas med hänsyn till det prognosfel som kommer att finnas i inkomstindex. Detta förslag bedömer vi kommer att ta bort den absoluta merparten av den oönskade variation i inkomstpensionens betalningsförmåga som finns kvar när eftersläpningen ersatts av en prognos och där prognosfelen är det som orsakar dessa oönskade variationer. Även detta förslag kan ses som en ren följdändring i förhållande till förändringen av inkomstindexets utformning. Vidare som en följd av förändringen av inkomstindex föreslår vi att pensionsskulden år t endast ska innehålla indexering fram till år t. Det ska ske genom att pensionsskulden till aktiva beräknas utan att beakta den inkomstindexering som sker för år t+1. Slutligen upprepar vi vårt förslag från 2010 att pensionsskulden till pensionärer ska beräknas med beaktande av balanstalet ett år tidigare än vad som är fallet med nuvarande regler.

3.1 Förslag till beräkningen av avgiftstillgången

Pensionsmyndighetens förslag: Vid beräkningen av balanstalet ska avgiftsinkomsterna beräknas utan utjämnings. Förändringen ska gälla från och med den avgiftstillgång som beräknas för 2014.

Skälen för Pensionsmyndighetens förslag: Den nuvarande utjämnings av avgiftsinkomsterna som görs vid beräkningen av avgiftstillgången är motiverad av att motsvarande utjämnings görs vid beräkningen av inkomstindex. Syftet med utjämningsarna är inte primärt att minska variationen i avgiftstillgången, utan att utjämna variationen i kvoten mellan avgiftstillgång och pensionsskuld.

Utgjämningen av avgiftsflödet i beräkningen av avgiftstillgången innebär att det först beräknas ett medelvärde av avgiftsinkomsterna de tre senaste åren. Detta medelvärde – som kan sägas representera ett mått för avgiftsinkomsten för mittenåret av det treåriga medelvärdet – skrivs därefter fram till ett mått som avser innevarande år. Framskrivningen är utformad så att den liknar den som sker när det gäller inkomstindexets borttagande av inflation under treårsperioden, varefter det senaste årets inflation återläggs, se faktarutan.

Faktaruta: Nuvarande utjämnning av avgiftsflödet

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

Där

$\bar{A}(t)$ = utjämnad avgiftsinkomst till fördelningssystemet år t

t = kalenderår

KPI(t) = konsumentprisindex för juni månad

Som en följdändring av att inkomstindexet föreslås förändras och utformas utan utjämnings bör även avgiftsinkomsten beräknas utan utjämnings. I beräkningen av balanstalet för år (t+2) ska således ligga de till AP-fonderna influtna avgifterna år t.¹³

Att utjämningsarna i måttet för avgiftsinkomster som används i beräkningen av balanstalet nu tas bort innebär inte en risk för högre variation i systemets betalningsförmåga som mäts av balanstalet. Det är inte variation i avgiftsinkomsterna som leder till variation i balanstalet. Det som i detta sammanhang leder till variation i balanstalet är när utvecklingen av avgiftsinkomsten skiljer sig från utvecklingen av inkomstindex.

Starkt förenklat ska det endast uppstå olikheter mellan inkomstindexets och avgiftsinkomstens förändringstakt när antalet personer som intjänar pensionsgrundande inkomst förändras. Om detta antal ökar ska avgiftsinkomsten öka mer än inkomstindex. Eftersom en sådan utveckling innebär att pensionssystemets huvudsakliga tillgång – avgifterna – växer snabbare än räntan (inkomstindex) på pensionsskulden. Om tillgångarna ökar snabbare än skulderna växer balanstalet. Om antalet som intjänar pensionsgrundande inkomst minskar ökar inkomstindex mer än avgiftsinkomsterna, räntan är då högre än tillväxten i den huvudsakliga tillgången, avgifterna. Om skulderna ökar snabbare än tillgångarna minskar balanstalet.

Det finns dock vissa avgiftsunderlag som inte ingår i de inkomster som ligger till grund för inkomstindexet och det finns avgiftsunderlag som ingår i de inkomster som ligger till grund för inkomstindex men som det inte betalas avgifter för till pensionssystemet. Exempel på det förra slaget är pensionsgrundande belopp och inkomster intjänade av personer yngre än 16 respektive äldre än 64 år. Exempel på det senare är inkomster över intjänandetaket.

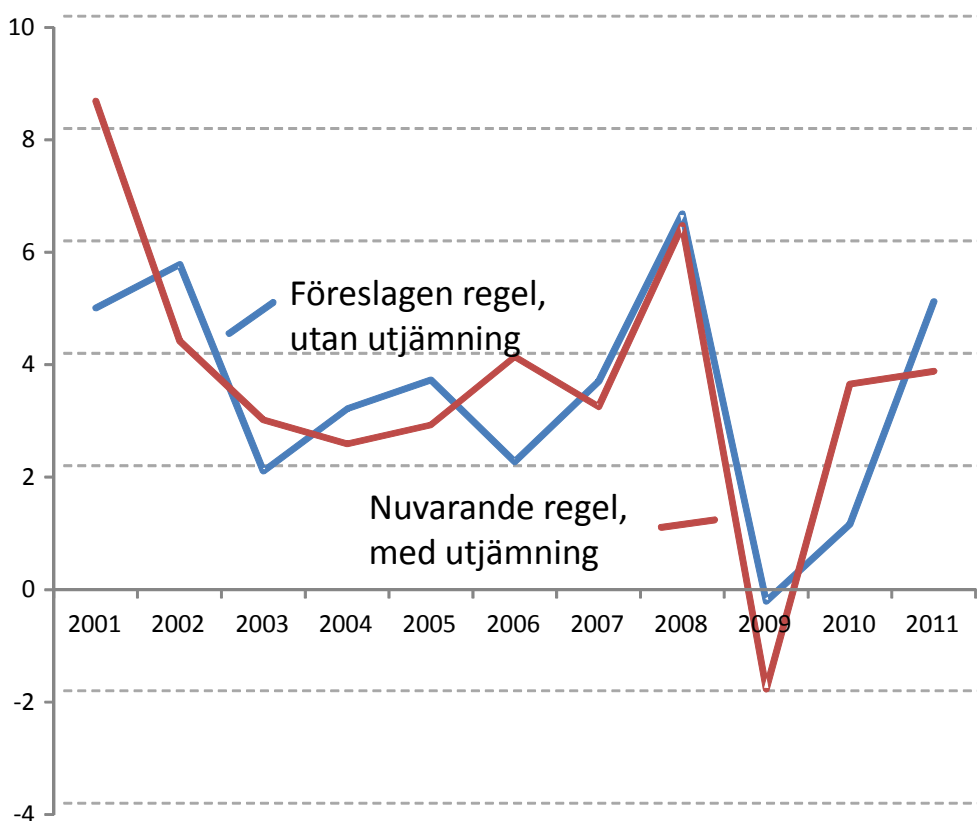
För pensionsgrundande belopp och för inkomster intjänade av personer yngre än 16 respektive äldre än 64 år betalas det avgifter, men dessa inkomster ingår inte i inkomstmåttet. Om omfattningen av de pensionsgrundande beloppen minskar relativt övriga underlag, kan avgiftsinkomsterna av det skälet växa långsammare än inkomstindex även om antalet personer med pensionsgrundande inkomst är oförändrat eller växer. Orsaken till att de pensionsgrundande beloppen inte ingår i inkomstindex

¹³ I Pensionsmyndighetens rapport 2012-03-01 analyserades huruvida en bokföringsmässig princip skulle vara att föredra framför den hittills och här fortsatt föreslagna kontantprincipen.

är att dessa belopp inte är några inkomster. Att inkomster intjänade av personer yngre än 16 respektive äldre än 64 inte ingår i inkomstindex beror på att detta mått är utformat för att spegla inkomstutvecklingen för personer i normalt yrkesverksam ålder. Orsaken till att inkomster över taket ingår i måttet för inkomstindex är att sådana inkomster påverkar genomsnittsinkomsten i samhället, oaktat att pensionssystemet inte får in de arbetsgivaravgifter som tas ut på dem.

Trots att variationen i det mått för avgiftsincome som används i balanstalet inte i sig är intressant kan det vara av intresse att se hur denna variation kan förväntas förändras när utjämningen tas bort. Ett enkelt, men bristfälligt, sätt att skaffa sig en uppfattning om hur variationen kan förväntas förändras är att beräkna den årliga variation som vi hade haft om den föreslagna regeln använts och jämföra resultatet med den variation vi haft med nuvarande regler. Av diagram 15 framgår, ganska överraskande, att variationen minskar utan utjämning. Variationen mätt som standardavvikelse minskar från 2,4 till 2,0 procent.

Diagram 15 Årlig förändring i måttet för avgiftsincome i balanstalet, procent



Orsaken till att det outjämnade värdet för avgiftsincome skulle ha varierat mindre än det utjämnade värdet för avgiftsincome är den samma som gäller för inkomstindex. Förfarandet att ta bort inflationen under treårsperioden och lägga tillbaka det sista årets inflation har gjort utjämningen ineffektiv. Att så varit fallet under den korta period vi mätt här innebär inte att så alltid måste vara fallet, men det visar på nuvarande utjämnings ineffektivitet.

Utöver att vara en nödvändig följdändring i förhållande till den föreslagna förändringen av inkomstindex innebär förslaget en förenkling av balanstalet. Den enklare strukturen och den större samtidigheten i förhållande till mer aktuella ekonomiska förlopp kommer att underlätta kommunikationen och förståelsen av varför pensionssystemets betalningsförmåga har förändrats.

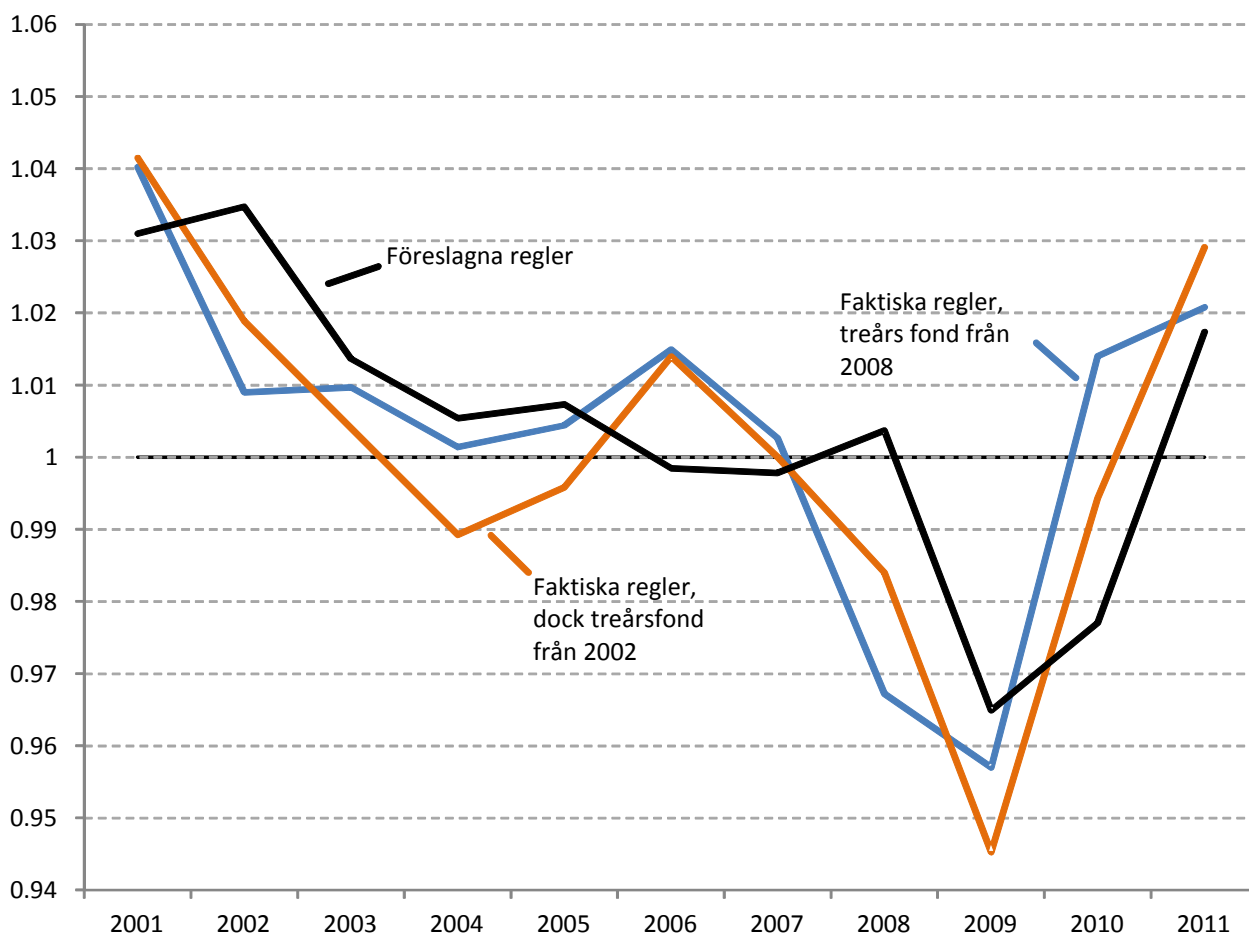
Det nya inkomstindexet föreslås börja användas för den indexering av pensioner och pensionskapital som görs vid årsskiftet 2014/2015. De nya reglerna kommer dock att påverka den redovisade pensionsskulden 31 december 2014. Det gör att även avgiftstillgången det datumet ska beräknas med regler som ansluter till det nya inkomstindexet. Vårt förslag är därför att förändringen ska genomföras i bokslutet för 2014.

Utjämnings av AP-fonderna i balanstalet

I balanstalets olika delar görs utjämnings också av omsättningstiden och buffertfonden. Fram till balanstalet för 2009 ingick buffertfondens värde per den 31 december bokslutsåret. År 2009 ändrade riksdagen reglerna så att ett utjämnat värde för buffertfonden skulle ingå, medelvärdet av fondens värde de tre senaste bokslutsåren. Detta gäller från och med balanstalet för 2010, som i sin tur speglar bokslutet för, i huvudsak, 2008.

Att det inte är så att utjämnings av ett enskilt underlag ingående i balanstalet med nödvändighet utjämnar balanstalet illustreras väl av effekten på balanstalet som denna regelförändringen har haft. Utjämnings av buffertfondens värde i balanstalet har, tvärt emot vad som eftersträvades med den förändringen, något ökat variationen i balanstalet och därmed variationerna i inkomstpensionen. Kurvan *Faktiska regler, dock treårsfond*, visar balanstalets utveckling med nuvarande regler, dock med det undantaget att treårsutjämnings var med från start.

Diagram 16 Balanstalet 2001-2011 för några alternativa regler



Att utjämningen av buffertfonden hittills visat sig något ha ökat variationen i balanstalet och pensionernas indexering är inget bevis för att så även framgent kommer att vara fallet. Med en annan utveckling av fondvärdena, m.m. hade utjämningen kunnat ha varit betydligt mer lyckosam. Ett förhållande som talar emot att det enbart varit slumpen som gjort att buffertfondutjämningen varit ineffektiv är att konjunkturförloppet ofta är sådant att tillgångspriserna ligger tidigt i konjunkturcykeln i förhållande till inkomst- och sysselsättningsutveckling. Den aktuella perioden var förloppet också detta typiska.

När aktiepriserna föll hösten 2008, var sysselsättning och inkomstutveckling på årsbasis fortfarande god. Utjämningen medförde att prisfallets inverkan på fondvärdet i balanstalet minskade, fondens värde var 707 miljarder kr den 31 december 2008, medan fondvärdet i balanstalet var 821 miljarder kr. Den 114 miljarder större fonden medförde att underskottet i pensionssystemet minskades från 3,28 till 1,74 procent. Dvs. balanstalets effekt på indexeringen av pensionerna 2010 minskades från minus 3,28 till minus 1,74 procent. Konjunkturedgången påverkade inkomstutvecklingen och sysselsättningen mycket kraftigt 2009, men det året återhämtades AP-fondernas värde och det har därefter hela tiden överstigit det utjämnade värdet som ingått i beräkningen av balanstalet. Utan utjämning hade balanseringen blivit mycket

kraftigare 2010, men betydligt mindre kraftig år 2011 och överskottet år 2012 och år 2013 hade varit större och pensionerna därmed högre. Balanseringen 2014 hade varit mindre.

Utöver att ha varit en ineffektiv form av utjämning, och utöver att den kan förväntas att fortsätta vara det, medför denna utjämning i likhet med alla utjämnings, särskilt de som görs på underlagen i balanstalet, att pensionssystemets finansiella utveckling och ställning blir svårare att förstå och förklara. Samtidigt med den aktuella ekonomiska utvecklingen minskar också. Förvisso kan denna brist på samtidighet vara positiv ur perspektivet att det, i någon men mycket begränsad mån, kan bidra till att mildra konjunktursvängningarna. Bristande samtidighet gör dock att det blir svårare att kommunicera orsakerna till pensionssystemets utveckling.

En förändring som skulle vara principiellt motiverad är att förlägga AP-fondens värdetidpunkt mitt på året, eftersom reglerna för avgiftstillgångens och pensionsskuldens beräkning innebär att det är värdetidpunkten för dessa delar i balanstalet. Ett enkelt sätt att förlägga AP-fondens värderingstidpunkt ungefär mitt på året är att gå ner till en tvåårsutjämning av AP-fondens värde. Det vill säga ta fondernas redovisade värden den 31 december året före bokslutsåret och den 31 december bokslutsåret och dela summan med två. En sådan principiellt motiverad förkortning av nuvarande utjämning skulle också vara effektiv i bemärkelsen bidra till mer utjämning av balanstalet än vad den nuvarande treårsutjämning av AP-fonden gör. Vi har dock valt att inte föreslå någon förändring nu. Vi anser att frågan kan analyseras och beaktas senare.

Utjämnings av omsättningstiden i balanstalet

Även omsättningstidens värde utjämnas i balanstalet. Utjämnings sker genom att välja medianvärdet av de tre senaste årens omsättningstid. Syftet är att minska risken för att tillfälliga slumpvariationer eller chocker påverkar måttet för omsättningstiden. Bli skattningen av omsättningstiden belastad av en onödig volatilitet så påverkas skattningen av systemets tillgångar och därmed måttet på systemets betalningsförmåga. Samtidigt är det viktigt att metoden inte missar verkliga förändringar i intjänande- och mortalitetsmönster.

När balanseringsreglerna beslutades av riksdagen var tillgången på historiska data knapphändig och kunskapen om hur måttet kunde variera var – trots skattningar på historiska data – relativt ringa. Det som befarades mest var att enstaka chocker kunde få beräkningen av systemets tillgångssida att tillfälligt avvika från trenden. För att minska risken för sådana problem valdes en utjämning med median. Medianmålet är relativt effektivt på att sortera ut otypiska värden, ju längre period som medianen avser desto effektivare är den som en säkring mot otypiska värden. Icke desto mindre, för att inte göra balanseringskvoten för senfärdig i sina reaktioner på äkta skiften i beteenden och demografiska utfall valdes ett relativt kort fönster om 3 år.

Diagram 17 Årlig förändring i olika mått för omsättningstiden, procent



Med erfarenheter från ett drygt decennium av faktiska beräkningar går det att se att denna beräkningsregel inte är särskilt effektiv. Visserligen var medianen lämplig för omsättningstidsmålet 2003 vars värde överraskade p.g.a. en oväntad omdefinition av grundavdraget. Emellertid visar de resterande åren däremot att metoden är tämligen ineffektiv. Skälet kan sökas i att konstruktionen av omsättningstiden leder till ett cykliskt beteende med toppar vartannat år. Ett lämpligt alternativ kan utgöras av ett enkelt glidande medelvärde av ett jämnt antal historiska observationsår – kurvan OT-medel2 i diagram 17 visar variationen i omsättningstiden för omsättningstiden beräknad som ett medelvärde för två år. Standardavvikelsen för de tre olika måtten är 0,45 helt outjämnat, 0,30 för treårsmedian och 0,28 för ett tvåårigt glidande medelvärde.

Vissa förståelse-, begriplighets- och därav följande kommunikationsproblem uppstår dock även som en följd av utjämnningar av omsättningstiden. Vid en övergång till ett tvåårigt glidande medelvärde skulle t.ex. en observerad sänkning eller höjning av inträdesåldern som påverkat omsättningstiden genom utjämnningen halveras i beräkningen av balanstalet. Således finns även i detta fall skäl att överväga att helt ta bort utjämnningen. Dock är effektivitetsargumentet viktigt vilket talar för ett bibehållande av denna utjämnning men i likhet med vad som gäller för buffertfonden bör en mer effektiv sådan övervägas.

Pensionsmyndigheten kommer att analysera frågan närmare, bl.a. i samband med att den matematiska formuleringen av balanstalet ses över, en fråga som beskrivs i Pensionsmyndighetens rapport 2012-03-01 och som omnämns i avsnitt 4.5.

3.2 Förslag till beaktande av prognosfelet i beräkningen av pensionsskulden

Pensionsmyndighetens förslag: Pensionsskulden ska beräknas med beaktande av prognosfelet i inkomstindex. Det ska ske genom att multiplicera pensionsskulden, exklusive skattningen av bokslutsårets pensionsrätt samt tillägspensionsskulden, med kvoten mellan aktuell skattning av genomsnittsinkomsten (*preliminär genomsnittsinkomst*) och inkomstindex avseende det år bokslutet avser. Förändringen ska gälla från och med redovisningen av pensionssystemets ekonomiska ställning och utveckling år 2015.

I samband med upprättandet av pensionssystemets årliga redovisning ska en preliminär genomsnittsinkomst beräknas och fastställas av Pensionsmyndigheten enligt samma regler som gäller för inkomstpensionens delningstal, arvsvinster och förvaltningskostnadsfaktor.

Skälen för pensionsmyndighetens förslag: I avsnitt 2.4 visades att den föreslagna förändringen från nuvarande inkomstindex till ett inkomstindex utan eftersläpning, men som har ett större inslag av prognos, minskar variation i inkomstpensionens betalningsförmåga. Den variation i betalningsförmåga som minskas är den som beror på eftersläpningen. Däremot förvärras det problem som utgörs av att ett större prognosinslag ökar risken för prognosmissar. Om det nuvarande inkomstindexets stora svaghet är att eftersläpningen i det gör att avgifter/tillgångar och pensionsutgifter/pensionsskuld kan utvecklas åt skilda håll är det föreslagna inkomstindexets svaghet att prognosmissar har samma egenskap. Som visats i avsnitt 2.4 är detta problem, för sannolika nivåer på prognosmissarna, betydligt mindre än problemen i nuvarande inkomstindex.

Det är dock viktigt att så helt som möjligt ta bort variationer i betalningsförmåga som grunden har sitt ursprung i att inkomstpensionssystemets, liksom varje pensionssystem av fördelningstyp, avgift/tillgång bestäms momentant medan dess pensionsskuld förräntas kalenderårsvis.

Bokslutet för inkomstpensionen upprättas i januari och februari året efter bokslutsåret. Pensionsskulden till förvärvsaktiva den 31 december det året är indexerad med kvoten av inkomstindex för nästföljande år och bokslutsårets inkomstindex. Pensionsskulden till pensionerade är summan av pensioner i december bokslutsåret multiplicerat med förväntat antal återstående utbetalningar, diskonterat med förskottsräntan om 1,6 procent. Decemberpensionen är indexerad med kvoten av inkomstindex för bokslutsåret och indexet året före bokslutsåret.

Senast i november varje år är taxeringen klar och faktisk snittinkomst kan då beräknas och fastställas av Pensionsmyndigheten. Det finns därmed vid bokslutets upprättande i januari och februari faktisk snittinkomst för det första av de två år där en prognos använts för att indexera bokslutsårets pensioner. Vidare finns mycket bättre kunskap om bokslutsårets snittinkomst i januari och februari året efter än vad som fanns i november året före bokslutsåret. Pensionsmyndigheten har då kunskap om bokslutsårets avgiftsinbetalningar. Vi föreslår att den snittinkomst för bokslutsåret, som Pensionsmyndigheten kan skatta i januari-februari, ska benämnas *preliminär*

genomsnittsinkomst. Senast i november året efter bokslutsåret kan vi beräkna *faktisk genomsnittsinkomst*.

I januari-februari har Pensionsmyndigheten god kunskap, men inte perfekt kunskap, om täljare i snittinkomstkvoten. Vi vet då inte exakt vilka av avgiftsinkomsterna som ingår i snittinkomstmåttet, vi vet inte heller exakt antalet personer i inkomstmåttets nämnare. Men vi kommer att kunna göra träffsäkra skattningar av både summan inkomster och antal personer. Den *preliminära genomsnittsnittinkomsten* bör därmed kunna beräknas med endast ett litet fel. Detta gäller i synnerhet om riksdagen beslutar om individualiserad månadsuppbörd av arbetsgivaravgifter.

Oavsett om eller när individualiserade månadsuppbörd av arbetsgivaravgifter införs finns det skäl att snabbare än i dag ta tillvara den information som Skatteverket har om inkomstutvecklingen. Bland annat den stora prognosavvikelsen för de pensionsgrundande inkomsterna 2011, som insågs först i januari 2012 visar att det finns ett behov av förbättrat samarbete mellan Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Konjunkturinstitutet. Detta behov finns oavsett förslaget att inkomstindex ska utgöras av en prognos och förslaget att i januari eller februari beräkna en preliminär genomsnittsinkomst avseende föregående år. Vi anser att det finns skäl för regeringen att överväga att ge dessa tre myndigheter ett gemensamt uppdrag att under 2014 utveckla sitt samarbete. Uppdraget bör vara att utveckla informationsöverföringen mellan myndigheterna i syfte att öka snabbheten och precisionen i mätningen av inkomstutvecklingen, särskilt då den inkomstutveckling som används i indexeringen av inkomstpensionen.

Vi föreslår att *preliminär genomsnittsinkomst* ska beräknas i samband med upprättandet av pensionssystemets årliga redovisning. Vi föreslår vidare att preliminär genomsnittsinkomst ska fastställas av Pensionsmyndigheten enligt samma regler som gäller för inkomstpensionens delningstal, arvsvinster och förvaltningskostnadsfaktor. Genom att den preliminära genomsnittsinkomsten kommer att användas vid beräkningen av inkomstpensionssystemets resultat och balansräkning kommer det inkomstmåttet att revideras av revisorer. Därigenom finns på samma sätt som gäller för balanstalet ingen anledning att det ska vara myndighetens styrelse, än mindre regeringen, som ska fastställa den preliminära genomsnittsinkomsten. Senast i november samma år kommer faktisk genomsnittsinkomst kunna beräknas varvid skattningsfelet i den preliminära genomsnittsinkomsten blir känd. Den preliminära genomsnittsinkomsten kommer inte att användas direkt i beräkningen av inkomstpensionerna, utan kommer endast att användas vid upprättandet av bokslutet för inkomstpensionen.

Det (preliminära) prognosfelet i inkomstindex är kvoten mellan den preliminära genomsnittinkomsten bokslutsåret och inkomstindex för det året. Om den preliminära snittinkomsten är högre än inkomstindex underskattade prognosen inkomstutvecklingen. För att ta bort prognosfelets bidrag till variation i balanstalet multipliceras pensionsskulden med kvoten mellan preliminär genomsnittsinkomst och inkomstindex. Om inkomstutvecklingen har underskattats justeras skulden upp. Om inkomstutvecklingen har överskattats justeras skulden ner. Härigenom kan nästan hela prognosfelets påverkan på betalningsförmågan, balanstalet tas bort. Den påverkan som kvarstår är dels skillnaden mellan preliminär snittinkomst och faktisk, dels den

påverkan på buffertfonden som prognosfelet medfört. År 2012 uppgick inkomstpensionsutbetalningarna till 230 miljarder och pensionsskulden var ca 7500 miljarder. En överskattning av genomsnittsinkomsten i inkomstindex med 1 procent skulle därmed medföra ca 2,3 miljarder för mycket i pensionsutbetalningar. Det skulle göra buffertfonden 2,3 miljarder mindre än vad den skulle ha varit med en perfekt prognos. Delas 2,3 miljarder med pensionsskulden fås prognosfelets ungefärliga påverkan på balanstalet. 2,3 delat med 7 500 är 0,00031 dvs. 0,03 procent.

Förslaget att så gott det går vid tidpunkten för bokslutet i skuldberäkningen beakta storleken på prognosfelet i inkomstindex får till följd att nästan all den variation i betalningsförmåga som variationer i inkomstillväxt innebär tas bort. Det som kvarstår är januari och februari månads skattningsfel vad gäller genomsnittsinkomsten föregående år, samt den marginella effekten skattningsfelet haft på buffertfondens storlek. En fördel med den föreslagna metoden är att den inte medför någon ökad komplexitet för pensionssparare och pensionärer. Endast bokslutsarbetet påverkas av förslaget.

3.3 Förslag till beräkning av pensionsskulden

Pensionsmyndighetens förslag: Pensionsskulden för år t ska endast innehålla indexering fram till år t. Det ska ske genom att pensionsskulden till aktiva beräknas utan att beakta förändringen av inkomstindex mellan år t och t+1..

Den pensionsrätt som skattas ha intjänats bokslutsåret och som läggs till pensionsskulden det året ska, under en balanseringsperiod, minskas genom att multipliceras med kvoten mellan balansindex och inkomstindex det året.

Skälen för pensionsmyndighetens förslag: I samband med att vi här föreslår att inkomstindex för år t ska avse inkomstutvecklingen till och med det året, och användas för indexering av såväl pensioner som pensionskapital, föreslår vi att pensionsskuldberäkningen i årsredovisningen för år t endast ska innehålla indexering fram till och med samma år. Den nuvarande ordningen innebär att pensionskapital/pensionsskuld år t innehåller en indexering som avser den pension som kapitalet kan berättiga till först följande år. Därmed innebär nuvarande regler att indexeringen – så som den redovisas i pensionssystemets årsredovisning – sker för tidigt.

Strukturen i nuvarande lag innebär att pensionsbeholdningen (pensionskapitalet) vid slutet av år t ska indexeras med förändringen i inkomstindex mellan år t+1 och år t. Vi har övervägt att föreslå en ändring av denna ordning så att pensionskapitalet vid slutet av år t istället ska vara indexerat med förändringen i inkomstindex mellan år t och år t-1. Det hade enligt vår mening varit den mest logiska ordningen. Dock skulle en sådan förändring medföra betydande förändringar i lagens systematik. Vi har därför valt att inte föreslå en sådan förändring. Istället föreslår vi att pensionsskulden beräknas utan den indexeringen som avser nästa år. I likhet med vad som hittills gällt, och som vi i avsnitt 3.4 föreslår ska gälla även för pensionsskulden avseende pensionärer, ska dock balanstalet för nästa år påverka pensionsskulden. Formeln för beräkningen av

pensionsskulden till aktiva ändras därmed genom att den inkomstindexering som avser nästkommande år tas bort.

I samband med att reglerna ändras kommer en förflyttning av indexeringens tidpunkt att ske – i princip från 31 december till 1 januari. Det medför att den redovisade pensionsskulden till aktiva blir lägre, ett års indexering lägre. Vid en jämn inkomstutveckling innebär förändringen ingenting för pensionsspararna och blivande pensionärer bortsett från den positiva effekt förslaget har på balanstalet. Balaanstalet kommer att stärkas då indexeringen ett år inte läggs till pensionsskulden det året, utan först året därpå. Hur stor förstärkningen blir beror på det årets indexeringsstorlek. Pensionsmyndighetens förslag är att pensionsskulden den 31 december 2014 ska beräknas enligt nya regler. Det blir därmed ingen (extra) indexering som belastar resultatet för år 2014. Den ingående skulden innehåller redan den indexeringen. En betydande förbättring av balanstalet följer av dessa förändringar – uppskattningsvis 1-2 procents förbättring. Storleken på förbättringen beror på inkomstutvecklingen år 2014.

I avsnitt 4.5 upprepas den i rapporten 2012-03-01 framförda idén om en förbättringen av den matematiska formuleringen av omsättningstiden. En förbättring som i en osäker beräkning skattats medföra en minskning av balanstalet med 0,6-0,9 procent. Pensionsmyndigheten anser att det finns skäl för regeringen att överväga att genomföra båda dessa förändringar samtidigt, så att nettoeffekten i indexeringen blir så liten så möjligt.

Med nuvarande regler kommer denna förbättring av pensionssystemets betalningsförmåga att medföra en positiv balansering, alternativt en mindre negativ balansering än vad som blir följden av oförändrade regler. För det fall regeringen anser att den förbättrade betalningsförmågan, i det fall balanstalet överskider 1, inte ska användas till att höja pensionerna och pensionskapitalet kan det förhindras genom att införa en gräns för positiv balansering. Sådana regler diskuteras i avsnitt 4.3 men Pensionsmyndigheten lämnar inget förslag om sådana regler.

I avsnitt 1 har vi föreslagit att pensionsrätt som intjänas under en balanseringsperiod ska påverkas av balanseringen i samma utsträckning som tidigare intjänad pensionsrätt. Det innebär att den pensionsrätt som skattas ha intjänats bokslutsåret och som läggs till pensionsskulden det året ska, under en balanseringsperiod, minskas genom att multipliceras med kvoten mellan balansindex och inkomstindex för det året. Detta innebär, i likhet med vad som beskrivits i avsnitt 1, att pensionsskulden blir något lägre och att balanseringseffekten också blir något lägre.

I och med att vi här föreslår att pensionsskulden vid slutet av ett år inte ska innehålla inkomstindexeringen till nästa års inkomstnivå finns anledning att överväga hur den pensionsrätt som intjänas bokslutsåret ska beräknas. Sådant pensionsrätt indexeras inte med förändringen i inkomstindex mellan det år pensionsrätten intjänades och nästa års inkomstindex.¹⁴ Eftersom den pensionsrätten kommer att leda till pensionsutbetalningar först två år efter intjänandeåret och då endast ha indexerats en

¹⁴ Ur ett försäkringsmässigt perspektiv borde sådan pensionsrätt ha fått ett halvårs sådan indexering, se avsnitt 4.8.

gång kan det ifrågasättas om den skattade pensionsrätten ska läggas till pensionsskulden med sitt nominella belopp. Egentligen borde den pensionsrätten räknas ned (diskonteras) med inkomstindex mellan intjänande året och nästa år. Det är dock fråga om så små belopp att vi bedömt att det inte är motiverat. Den överskattning av pensionsskulden som härmed uppstår kan beräknas som ett års nyintjänad pensionsrätts andel av total pensionsskuld – ca 3 procent gånger inkomstindexets utveckling i procent. Om inkomstindexet ökar 3 procent är överskattningen av skulden 0,09 procent. Om inkomstindex ökar 10 procent är felskattningen 0,3 procent.

3.4 Förslag till tidigareläggande av balanstalets påverkan på skulden till pensionerade

Pensionsmyndighetens förslag: När balanseringen är aktiv ska pensionsskulden till pensionerade multipliceras med balanstalet för nästföljande år. Regeln föreslås träda i kraft med verkan från bokslutet för 2014.

Skälen för pensionsmyndighetens förslag: Vi föreslog i rapporten *Beräkningsuppdrag – alternativa sätt att beräkna inkomstpensionssystemets pensionsskuld och avgiftstillgång 2010-02-26* att pensionsskulden till pensionerade ska beräknas med beaktande av nästföljande års balanstal. Enligt nuvarande regler beaktas balanstalets påverkan först det år då det har påverkat pensionerna storlek. Det ger i normalfallet upphov till en ökad variation i balanstalet, ett insvängningsförlopp, och vi föreslår därför ånyo att denna regel ändras. Förslagets förväntade minskning i balanstalets variation har inte skattats från någon modell. En beräkning utgående från de 5 år vi nu har balanstal för som påverkat respektive kommer (2014) att påverka indexeringen och på prognos för de två närmaste åren visat att standardavvikelsen i balanstalet skulle ha varit 0,0105 balanstalsenheter, jämfört med den standardavvikelse på 0,0134 balanstalsenheter som vi haft med nuvarande regler. En minskning på nästan 28 procent. Dock ligger endast 7 observationer till grund för dessa beräkningar av standardavvikelse. Det är för lite för att ge någon stabil kunskap om förslagets kvantitativa effekt. Utöver att minska rörligheten i balanstalet finns dock principiella skäl för förändringen och även pedagogiska. Det är lättare att förklara förändringen i systemets finansiella ställning om balanstalet påverkar hela pensionsskulden samma år.

Nuvarande regler innebär att i beräkningen av 2014 års balanstal har inte pensionsskulden till pensionerade påverkats av den positiva balanseringen 2012/2013. Detta beror på att det är utbetalad pension i december som ligger till grund för beräkningen av pensionsskulden till pensionerade. Däremot har pensionsskulden till förvärvsaktiva den 31 december 2012 påverkats av balanstalet för 2013. Denna åtskillnad i när balanstalet påverkar pensionsskuldens två delar är principiellt felaktig och leder till ökad rörlighet i balanstalet.

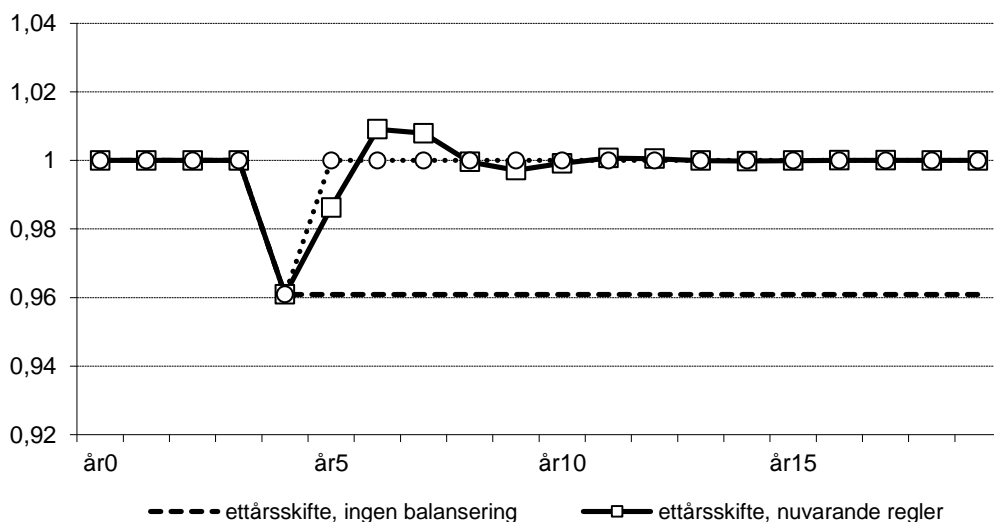
För att undvika denna fördröjning kan balanstalet påverka pensionerna i skuldberäkningen innan utgående pensioner har hunnit påverkas av det. En sådan beräkning ska inte tolkas som att värderingstidpunkten för skulden till pensionärer flyttas fram. Värderingen med avseende på såväl ekonomiska som demografiska förhållanden utgår fortfarande från bokslutsårets förhållanden. Det är informationen

om en nivåförändring av skulden, som finns vid värderingstidpunkten, som har beaktats i beräkningen.

Effekter av en ändrad skuldberäkning

Tre stiliserade exempel belyser tidsförloppen i det alternativa och det nuvarande regelverket. Det första exemplet, Ettårsskifte, är en engångshändelse utan efterföljande förbättring. Den föranleder en bestående nedskrivning av pensionsskulden. Indexeringen sänker pensionsbehållningarna och utbetalade pensioner med 2,0 procent i exemplet.

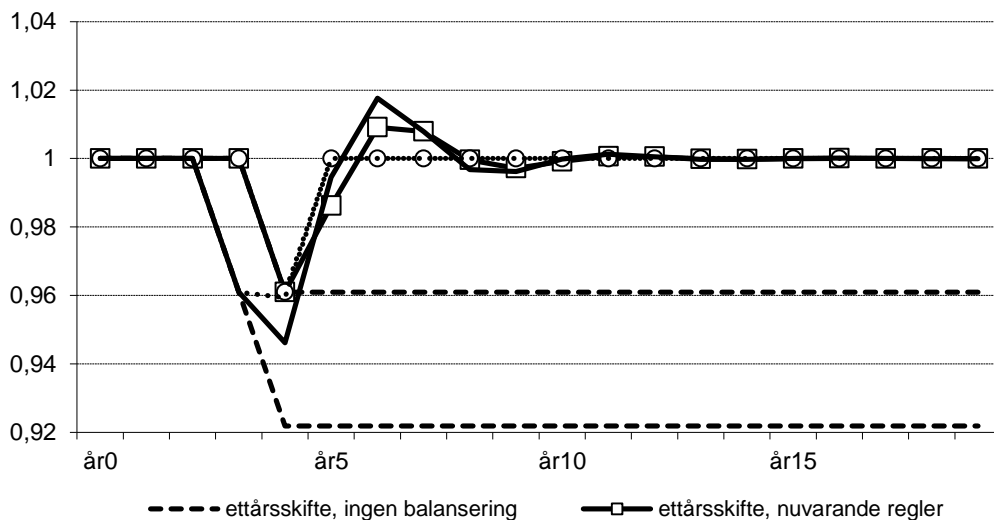
Diagram 18 Balanstalets utveckling vid ”ettårsskifte”



Med nuvarande regler uppstår en försening i mätningen av effekten av balanseringen – i balanstalsberäkningen har skulden till pensionerade inte påverkats av den 2 procentiga nedskrivningen. Följaktligen inträffar en ytterligare balansering året därpå. Denna extra nedskrivning av pensionerna skapar en rekyl året efter, en positiv balansering. Även rekylen blir fördröjd och inträffar därmed i två etapper, vilket i sin tur ger en smärre balansering igen fem år efter den första. Fördröjningen i skuldberäkningen är upphovet till denna cykliska process av negativa och positiva balanseringar som successivt avtar i styrka. I alternativ 2 där balanstalet påverkar pensionsskulden till pensionerade har hela skulden skrivits ned med 2,0 procent i beräkning av nästa års balanstal. Ytterligare korrigeringar i systemet behöver därför inte göras och balanstalet återgår till värdet 1,00.

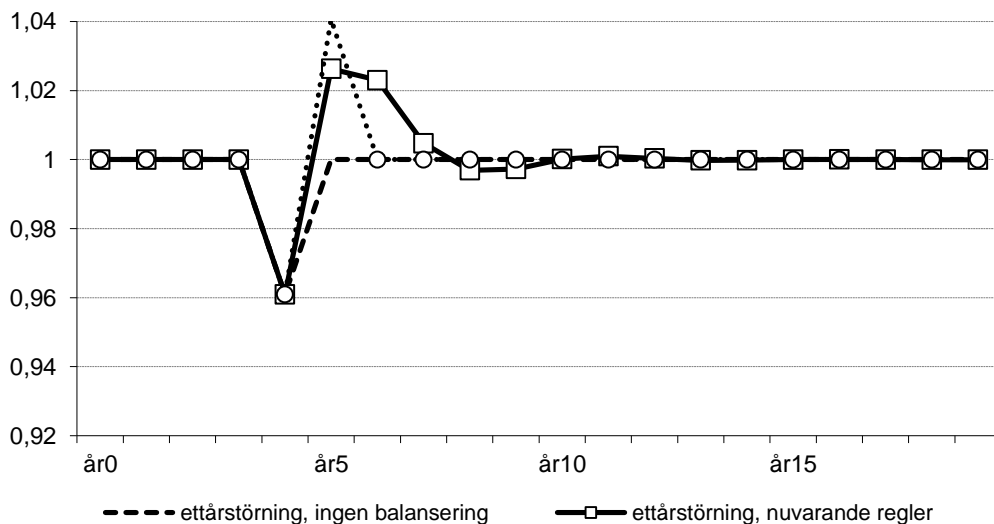
Med ett nivåskifte som pågår under två år är förloppet liknande som i ettårsfallet. Med nuvarande regler blir balanseringen onödigt djup det andra året som balanstalet är negativt. I alternativet där pensionsskulden till pensionerade direkt beaktar balanstalets nivå inträffar balansering utan onödiga fördjupningar eller insvängningsförlopp.

Diagram 19 Balanstalets utveckling vid ”tvåårsskifte”



I det tredje exemplet är det en tillfällig störning som gör att balanstalet sjunker under 1,0. Systemet återställs under det nästkommande året. I ett sådant fall kan balanseringen i efterhand konstateras ha varit onödig. Med den alternativa skuldberäkningen hanteras även denna situation på ett mer ändamålsenligt sätt utan att införa onödiga cykliska effekter på balanstalet.

Diagram 20 Balanstalets utveckling vid ”tillfällig negativ störning”

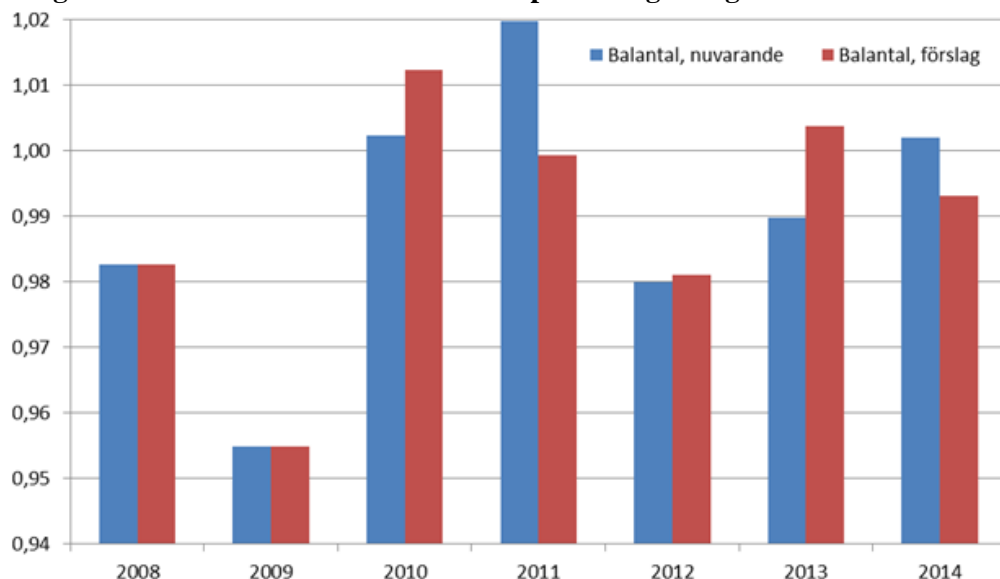


De oönskade effekter på pensionernas utveckling, som uppkommer med nuvarande regler i alla dessa tre fall, undviks om beräkningen av pensionsskulden till pensionerade beaktar balanstalet vid samma tidpunkt som görs i pensionsskulden till aktiva.

I diagram 21 jämförs vad balanstalet hade varit om de föreslagna reglerna gällt med de regler som gäller. Jämförelsen görs för de år balanstalet haft (2010-2013) och kommer att ha (2014) påverkan på indexeringen. Dessutom ingår de två närmast liggande åren för vilka det finns prognos för balanstalet. Det är endast 7 observationer, varför mått

som standardavvikelse kan i fråga sättas. Men dessa är standardavvikelsen 0,0134 balanstalsenheter med nuvarande regler och 0,0105 balanstalsenheter med de föreslagna reglerna, en minskning i standardavvikelse med nästan 28 procent.

Diagram 21 Balanstal med nuvarande resp. föreslagna regler



Förslaget är motiverat av principiella skäl och ger systemet bättre egenskaper ur de försäkrades perspektiv utan att medföra några nackdelar ur stabilitetssynpunkt, tvärtom ökar stabiliteten. Den nuvarande regleringen leder till omotiverade svängningar i balanstalet.

4 Ytterligare möjligheter att minska rörligheten i indexeringen

I detta avsnitt beskrivs möjliga förändringar av indexeringen som i likhet med övriga förslag i rapporten skulle minska variationen i indexeringen. Förändringarna ligger utanför det uppdrag regeringen har lämnat till Pensionsmyndigheten, men de har direkt koppling till frågorna om att minska variationen i indexeringen.

I rapporten Utvärdering av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet (2012-03-01) beskrevs ett antal sådana möjliga förändringar. Även om frågorna är av detaljkaraktär har de, eller kan ha, påverkan på pensionernas nivå och utveckling, och därmed på pensionssystemets finansiella ställning och de kräver fullödiga analyser. I denna rapport redogörs endast kortfattat, i avsnitt 4.4 – 4.8, nedan, vilka frågor det gäller. För mer utförliga beskrivningar av frågorna hänvisas till rapporten Utvärdering av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet (2012-03-01).

Utöver de frågor som togs upp i ovan nämnda rapport presenteras här två nya tankar som också de skulle bidra till att minska variationen i indexeringen. Dessa beskrivs mer utförligt än de som redan beskrivits i förra rapporten. De två idéerna är att:

- Införa en nominell begränsning av balanseringens effekt på indexeringen. Som mest ska balanseringen kunna bidra till att följsamhetsindexeringen blir noll, dvs. balanseringen kan aldrig medföra att pensionen minskas i löpande priser (dvs. nominellt). För pensionskapitalet innebär detta att balanseringen aldrig kan bidra till en sämre indexering än 1,6 procent. Om inkomstindex ökar med mindre än 1,6 procent kommer dock inkomstpensionen att minska i enlighet med de vanliga reglerna för inkomstindexering. Minskningen blir då inkomstindexökningen i procent minus 1,6 procent¹⁵. Den nominella begränsningsregeln för balanseringens effekt innebär att balanseringen aldrig kan medföra att indexeringen av inkomstpensionskapitalet understiger 1,6 procent.
- En nackdel med förslaget är att det kan medföra perioder där pensionen är oförändrad i löpande priser. En annan nackdel är att påfrestningen på systemets betalningsförmåga och fondstyrka, dvs. likviditet, blir större än med nuvarande regler i situationer då underskott i inkomstpensionssystemet kombineras med låg nominell tillväxt.
- Införa en gräns för positiv balansering, det innebär att under en balanseringsperiod kommer inte balanseringen öka indexeringen om inte överskottet i systemet överstiger denna gräns, och ökningen av indexeringen kommer endast att ske med vad som överstiger gränsen. Regeln kommer att minska antalet negativa balanseringar under en balanseringsperiod, samt även antalet negativa balanseringar överhuvudtaget.

En nackdel är att en sådan regel totalt sett minskar indexeringen av inkomstpensioner och inkomstpensionskapital. Det är de försäkrade som finansierar den högre solvensen i inkomstpensionssystemet som regeln skulle innebära.

Pensionsmyndigheten anser att dessa två förslag bör utvärderas.

4.1 Bakgrund till idén om de två begränsningsreglerna

Den bästa utformningen av regler som säkerställer finansiell stabilitet är både en kunskapsfråga – vilket indexeringsförlopp har vi anledning att förvänta oss – och en värderingsfråga. Vad tycker pensionärerna minst illa om; större och kortvarigare negativa förlopp eller mindre negativa men mer långvariga? Uppfattar och värderar pensionärerna en minskning av pensionen i kronor, dvs. en nominell minskning, som sämre än samma förändring av köpkraften men som orsakas av att priserna stiger i förhållande till pensionen? Vilken fördelning av anpassningsbördor mellan pensionärer och pensionssparare är att föredra? Finns det skillnader mellan det förlopp som pensionärerna och/eller pensionsspararna respektive lagstiftaren föredrar?

I tabell 9 har regler för styrning indelats efter hur snabbt de reagerar, omedelbart eller fördröjt, samt om det finns utjämnings i styrningen eller inte.

¹⁵ Det är lite oegentligt att skriva minus, följsamhetsindexeringen sker genom att multiplicera inkomstpensionen med $[\text{inkomstindex}(\text{år } t)/\text{inkomstindex}(\text{år } t-1)]/1,016$.

Tabell 9 Principiella avvägningar vid utformningen av styrningen av ett finansiellt stabilt pensionssystem

Styrning	Relativ sannolikhet för korrigering	Korrigerings relativa storlek *	Korrigerings relativa varaktighet*
Omedelbar, utan utjämning	Högre	Medium	Kortare
Omedelbar, utjämnad	Högre	Mindre	Medium
Fördröjd, utan utjämning	Lägre	Större	Medium
Fördröjd, utjämnad	Lägre	Medium	Längre

En omedelbar reaktion är en som sker så fort systemets betalningsförmåga är hotad – t.ex. direkt när balanstalet faller under 1,0000. Ett exempel på en fördröjd styrning är att betalningsförmågan, solvensen, måste vara negativ en viss period innan någon korrigering sker.

Styrningen kan ske utan utjämnings, t.ex. genom att alla värden är de senaste noterade och att de beräknats utan utjämnings och att det är resultatet av denna beräkning som används för att styra systemet. En utjämning kan ske av endera de underlag som ingår i solvensberäkningen – så som idag är fallet vad gäller inkomstpensionssystemet – eller av själva styrningen. Exempel på sådan utjämning är att endast en viss andel av ett underskott åtgärdas vid ett och samma tillfälle eller att styrningen som mest får innebära en påverkan om x-procent.

Styrningsmekanismer som är omedelbara och utan utjämning innebär en högre risk för att användas jämfört med en styrning som är fördröjd och utjämnad. Fördelen med en omedelbar styrning är att den kan förväntas vara kortvarigare och eventuellt även totalt sett något mindre kraftfull.

Inkomstpensionens, liksom premiepensionens, styrning kan sägas vara den *Omedelbar utan utjämning*. Pensionsmyndighetens förslag att införa en nominell begränsning för balanseringens effekt innebär en viss förändring av denna styrning. Förslaget innebär att förändringen ändras till att bli *Omedelbar, utjämnad* men endast i de fall den nominella tillväxten är låg. Vid högre real eller nominell tillväxt är styrningsprincipen oförändrad. Dock innebär förslaget i avsnitt 4.3, Gräns för positiv balansering, att styrningen blir fördröjd när det gäller att återställa indexeringen. Även det bidrar till att minska variationerna i indexeringen, men till priset av totalt sett något lägre förväntad indexering och därmed pensioner.

En nominell begränsning av balanseringen innebär att styrningsprincipen kommer att vara olika vid låg respektive hög nominell tillväxt. Vid hög nominell tillväxt kommer den nominella begränsningen aldrig att användas. Styrningsprincipen påverkas därmed inte av garantin vid hög nominell tillväxt. Systemet blir varken bättre eller sämre för pensionärerna eller ur ett finansiellt stabilitetsperspektiv. Den nominella begränsningen har endast betydelse när den nominella tillväxten är låg.

Sammantaget innebär en nominell garanti och gräns för positiv balansering att styrningen förändras i riktning mot att negativ balansering vid låg tillväxt sker enligt principen *Omedelbar, utjämnad*. Vid hög nominell tillväxt är styrningen vid negativ balansering oförändrat *Omedelbar, utan utjämning*. En gräns för positiv balansering

medför att styrningsprincipen vid sådana förlopp ändras från *Omedelbar, utan utjämnning till Fördröjd, utan utjämnning*

För att regler om en nominell begränsning ska vara rationell måste pensionärerna värdera nominella minskningar som något värre än motsvarande reala minskningar. Ekonomer benämner en sådan värdering för penningillusion (eng. *money illusion*), ekonomiskt sett förefaller värderingen vara irrationell. Det finns ingen, i varje fall ingen enkelt insedd, anledning att tycka mer illa om att köpkraften försäkras genom lägre inkomst, jämfört med samma inkomstförsvagning till följd av att priserna ökar. Huruvida vi människor lider av penningillusion eller inte har varit en kontroversiell fråga i den ekonomiska forskningen. Frågan hänger bland annat samman med frågan om huruvida människor generellt sett agerar rationellt.

Det finns dock övertygande empirisk forskning som visar att penningillusion verkligen existerar.¹⁶ T.ex. har experiment visat en minskning av inkomsten med två procent, utan penningvärdesförsämring, uppfattas som orättvis medan en höjning av inkomsten med två procent, samtidigt med en som penningvärdet försämras med fyra procent uppfattas som rättvis, trots att förändringarna ekonomiskt sett är i stort sett likvärdiga.

Utöver forskning finns vardagliga erfarenheter av att nominella förändringar betyder mer, i varje fall kortsiktigt, än reala.

Graden av penningillusion, och hur länge den existerar, kan diskuteras men att nominella försämringar uppfattas som sämre än inflationsorsakade försämringar förefaller i det närmaste säkert. Det innebär naturligtvis inte att köpkraftsförluster orsakade utan nominella minskningar skulle vara problemfria. Särskilt långvariga urholkningar av inkomstpensionens köpkraft skulle vara skadligt för tilltron till pensionssystemet. Det är bland annat mot den bakgrunden som Pensionsmyndigheten i avsnitt 5 föreslår att regeringen och Pensionsgruppen ska genomföra ett nationellt samråd om förskottsrentans nivå om 1,6 procent.

Ytterligare en bakgrund till förslaget om ett brett samråd om förskottsrentans nivå skulle kunna vara tanken att analysera en nominell begränsning för balanseringens effekt på inkomstpensionen. En sådan regel skulle innebära en ökad risk för att buffertfonden helt tömmer sina tillgångar – en risk som förvisso finns även med nuvarande regler. Nuvarande regler innebär dock att fonden kommer att återvinna sin styrka förutsatt att den påfrestning systemet utsätts för inte är evig. Detta gäller även med en nominell begränsning av balanseringen, men lägger till en form av påfrestning som inte finns i nuvarande regler – låg nominell tillväxt i kombination med ett balanseringsbehov. För att inkomstpensionssystemet även med en nominell begränsning ska kunna anses vara ett automatiskt finansiellt helt stabilt system får inte den låga tillväxten i kombination med balanseringsbehovet vara ”evig”. Vad som är låg tillväxt bestäms av förskottsrentans nivå. Därmed skulle risken för fondtömning minska om förskottet minskade.

¹⁶ Shafir, E.; Diamond, P. A.; Tversky, A. (1997), "On Money Illusion", Quarterly Journal of Economics 112 (2): 341–374

4.2 Nominell begränsning av balanseringens effekt

Pensionsmyndighetens förslag: En nominell begränsning för balanseringens effekt bör utredas. Begränsningsregeln skulle innebära att balanseringen inte kan medföra att inkomstpensioner som är under utbetalning minskas vid den årliga indexeringen av pensionerna. Inkomstindexeringen som sådan kan dock även framgent ha en sådan effekt.

Skälen för Pensionsmyndighetens förslag: År 2010 och 2011 var indexeringen av inkomstpensionen negativ, med 3,0 respektive 4,3 procent respektive år. Pensionärernas ekonomi påverkades dock endast i begränsad utsträckning av denna negativa utveckling. Dels innebär utformningen av garantipensionen och bostadstillägget att en negativ utveckling av inkomstpensionen för personer med låga inkomstpensioner helt eller delvis kompenseras genom höjd garantipension och eller bostadstillägg. Dels sänktes skatterna på ett sådant sätt att effekten av minskningen av inkomstpensionen mer eller mindre helt försvann, för i stort sett alla, se diagram 22 och 23.

Diagram 22 Förändring i allmän pension 2011, före skatt

(Antal personer i respektive inkomstkikt)

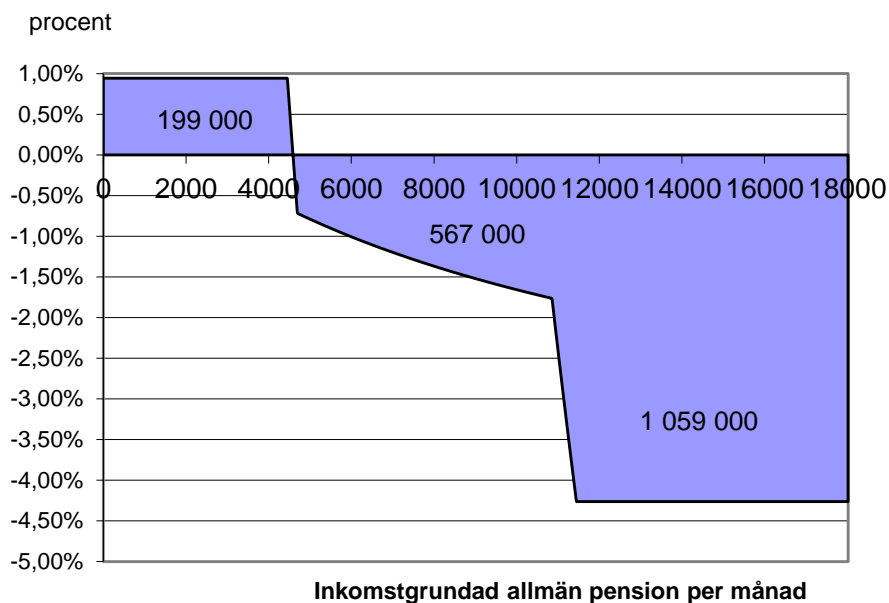
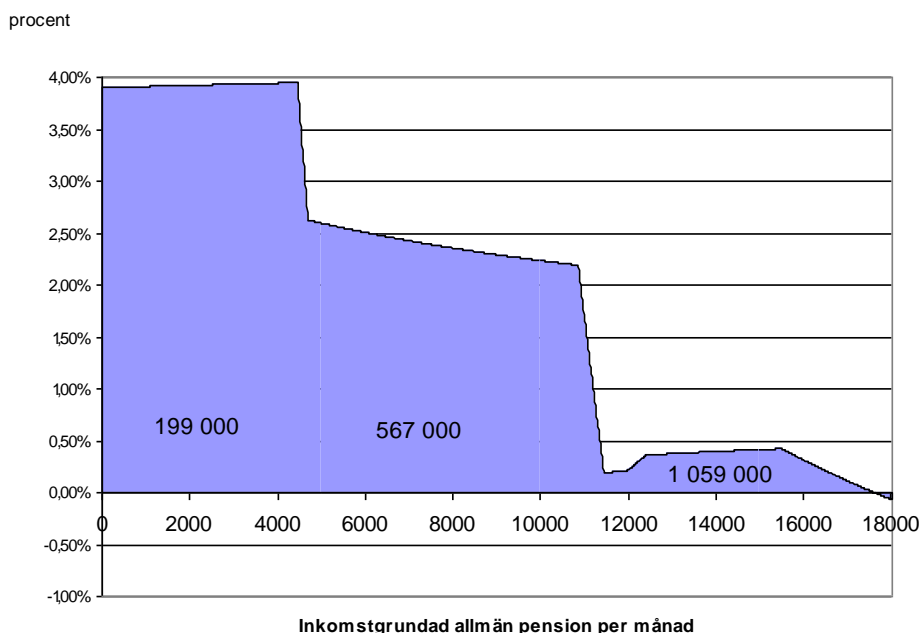


Diagram 23 Förändring i allmän pension och tjänstepension 2011, efter skattskikt

(Antal personer i respektive inkomstskikt)



Genom detta förfarande kan de underskott som uppstod i inkomstpensionssystemet sägas ha belastat statsbudgeten i form av dels utgiftsökning för garantipension och bostadstillägg, dels i form av en intäktsminskning genom sänkt skatt. Minskningen av pensionärernas skatt inleddes före det att indexeringen av inkomstpensionen blev negativ, och det framgår inte klart av regeringens propositioner där skattesänkningarna föreslogs hur stor del av skatteminskningarna som har motiverats av inkomstpensionernas negativa utveckling. Men en del av skatteminskningarna har motiverats med att mildra den negativa indexeringens effekt för pensionärerna.

En tanke med utformningen av det inkomstgrundade ålderspensionssystemet som ett finansiellt stabilt och autonomt system är att statsbudgeten inte ska vara exponerad för de demografiska, ekonomiska och finansiella risker som finns i premie- och inkomstpensionssystemen. Detta med förbehåll för den avsedda effekten att statens utgifter för grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg skulle öka vid en negativ utveckling av inkomstpensionen. Vid en negativ utveckling av premiepensionen påverkas inte garantipensionen men väl bostadstillägget.

Möjligheten för regering och riksdag att kompensera en negativ utveckling i inkomstpensionssystemet med skatteminskningar är dock självklar. Denna möjlighet innebär en flexibilitet för lagstiftaren att påverka nettoutfallet för pensionärerna som i sig kan vara positiv. Inkomstpensionssystemets finansiella stabilitet innebär bland annat att staten aldrig av ekonomiska skäl kommer att behöva fatta för pensionsspararna och pensionärerna negativa beslut. Utformningen innebär dock,

självlart, att lagstiftaren kan välja att fatta beslut som kompenserar en negativ utveckling. Beslut som finansieras av skattebetalarna, snarare än de försäkrade i inkomstpensionssystemet. Distinktionen är dock inte enkel eftersom de flesta människor ingår i båda kategorierna.

En nackdel med denna flexibilitet är dock att den medför en risk för att systematiskt bidra till att försvaga statsbudgeten. Ett tryck kan uppstå för att kompensera en negativ indexering, men när balanseringen verkar positivt, så som skedde med 0,2 procent 2011 och med 2,0 procent 2012, tas inte skattesänkningen tillbaka. Förloppet medför inte endast att utgiftsminskningar inom pensionssystemet kan leda till inkomstminskningar för statsbudgeten, utan också till högre pensioner efter skatt än vad inkomstpensionen hade gett pensionärerna utan balansering.

Det är ett välkänt faktum att en och samma minskning av köpkraften i kronor upplevs mer negativt om köpkraftsminskningen orsakas av lägre inkomst i löpande priser, än om samma köpkraftsminskning orsakas av prisökningar. Detta faktum skulle kunna innebära att en mer rationell utformning av inkomstpensionssystemets indexering vore att införa en nominell begränsning av balanseringens effekt på inkomstpensionen, trots att det ur ett strikt ekonomiskt/rationellt perspektiv är ologiskt att hantera nominella och reala förlopp på olika sätt.

Mer konkret kan innebörden av en nominell begränsning beskrivas genom att visa hur pensionerna skulle ha utvecklats 2010 – 2013, och enligt en prognos för åren därefter om det funnits en nominell begränsning för balanseringens effekt på pensionerna. I tabell 10 beskrivs utvecklingen av inkomstpensionen och inkomstpensionens finansiella ställning med nuvarande regler och med en nominell begränsning.

Tabell 10 Inkomstpensionen nuvarande regler jämfört med nominell begränsningen av balanseringens effekt

Bokslutsår	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
... påverkar indexeringen år	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomstindex	0,3%	1,9%	4,9%	3,7%	2,8%	3,1%	3,7%
Förskott	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
Summa (eg kvot)	-1,3%	0,3%	3,2%	2,1%	1,2%	1,5%	2,1%
Balanstal	0,9826	0,9549	1,0024	1,0198	0,9800	0,9899	1,0021
Balanseringsbehovet	-1,7%	-4,5%	0,2%	2,0%	-2,0%	-1,0%	0,2%
<i>Balanstal*</i>	0,9826	0,9438	0,9574	0,9822	0,9787	0,9963	1,0014
<i>Balanseringsbehov*</i>	0,0%	-5,6%	-4,3%	-1,8%	-2,1%	-0,4%	0,1%
<i>Faktisk balansering*</i>	0,0%	-0,3%	-3,2%	-1,8%	-1,2%	-0,4%	0,1%
Indexering, pensioner	-3,0%	-4,2%	3,5%	4,1%	-0,8%	0,4%	2,3%
<i>Indexering, pensioner*</i>	-1,3%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	1,1%	2,2%
Tillgångar, BF utj	7 299	7 173	7 384	7 693	7 823	8 100	8 334
Tillgångar	7 184	7 189	7 469	7 700	7 863	8 122	8 332
Pensionsskuld för aktiva	5 157	5 002	4 798	4 965	5 202	5 185	5 249
Pensionsskuld för pensionärer	2 271	2 510	2 568	2 578	2 780	2 998	3 068
Under/överskott	-243	-323	103	157	-119	-60	15
<i>Pensionsskuld för aktiva*</i>		5 090	5 099	5 093	5 139	5 165	5 262
<i>Pensionsskuld för pensionärer*</i>		2 271	2 614	2 740	2 855	2 965	3 061
<i>Under/överskott*</i>		-411	-243	-132	-130	-8	9

*Avser beräkning med en nominell begränsning för balanseringens påverkan på inkomstpensionernas indexering.

Den nominella begränsningen av balanseringens effekt skulle ha använts redan första året balanseringen aktiverades, d.v.s. år 2010. I och med att inkomstindex det året endast var 0,3 procent, och följsamhetsindexeringen – om man bortser från balanseringen – därmed var minus 1,3 procent (0,3-1,6 eller egentligen (1,003/1,016)-1), hade den nominella begränsningen gjort att balanseringen inte alls hade påverkat indexeringen, men inkomstpensionen hade ändå utvecklats negativt med 1,3 procent. Indexeringen av inkomstpensionskapitalet hade varit plus 0,3 procent. Detta kan jämföras med den faktiska indexeringen av inkomstpensionerna med minus 3 procent och minus 1,4 av inkomstpensionskapitalet.

Den nominella begränsningen och den mindre negativa indexeringen hade medfört att underskottet i inkomstpensionssystemet hade ökat från – 323 till – 411 miljarder kronor sista december 2009.

Med begränsningsregeln hade 2011 års indexering av inkomstpensionerna varit noll, inkomstpensionskapitalet hade indexerats med plus 1,6 procent. Detta ska jämföras med den faktiska indexeringen av inkomstpensionerna med minus 4,2 procent, och

minus 2,6 procent av inkomstpensionskapitalet. I indexeringen med 0 procent (och 1,6 procent vad gäller inkomstpensionskapitalet) ligger en balanseringseffekt på 0,3 procent. Detta beror på att den vanliga indexeringen – utan balansering – hade varit plus 0,3 procent (och plus 1,9 procent av inkomstpensionskapitalet).

Utvecklingen under 2010 innebar en stor förbättring av inkomstpensionssystemets finansiella ställning – systemet hade sista december 2010 ett överskott på 103 miljarder kronor. Med en nominell begränsning, och den därav bättre, eller mindre dåliga, indexeringen hade systemet sista december fortfarande haft ett underskott, men det hade minskat från 411 till 243 miljarder kronor sista december 2010.

Indexeringen av inkomstpensionerna var 2012 plus 3,5 procent (plus 5,1 av inkomstpensionskapitalet). I det ingick en positiv balanseringseffekt om 0,24 procent. Med en nominell begränsning för balanseringens effekt på indexeringen hade systemet fortfarande haft ett underskott och balanseringen hade därför haft en negativ effekt på indexeringen – hela inkomstindexeringen hade använts för att förstärka systemet, således en inkomstindexering av inkomstpensionen med 0 procent 2012. (Inkomstpensionskapitalet hade indexerats med 1,6 procent.)

Indexeringen av inkomstpensionerna var 2013 plus 4,1 procent (plus 6,7 av inkomstpensionskapitalet). I det ingick en positiv balanseringseffekt om 1,98 procent. Med en nominell begränsning för balanseringens effekt på indexeringen hade systemet fortfarande haft ett underskott och balanseringen hade därför fortfarande haft en negativ effekt på indexeringen – nästan hela inkomstindexeringen hade använts för att förstärka systemet. Istället för en indexering med 4,1 av pensionerna förmår systemet detta år endast indexera pensionerna med plus 0,3 procent (och inkomstpensionskapitalet med plus 1,9 procent).

Enligt prognos i januari 2013 kommer indexeringen av inkomstpensionen att bli negativ 2014, minus 1,4 procent. Med en nominell begränsningsregel hade indexeringen stannat på 0 procent. Den prognostiserade utvecklingen 2015 och 2016 är relativt likvärdig med nuvarande regler och reglermed en nominell begränsning.

Effekten av en nominell begränsning av balanseringens effekt är den förväntade; kraftigt minskad rörlighet i indexeringen. Standardavvikelsen i indexeringen av pensionen minskar från 3 till 1 procentenhet. Det blir endast ett år av negativ indexering (2010), tre år av nollindexering. Ett år, 2013, skulle indexeringen ha varit nära noll, endast plus 0,3 procent. Den finansiella påfrestningen är större, 2009 är underskottet 5,6 procent 411 miljarder, jämfört med 4,5 procent (323 miljarder), men det ökade underskottet blir endast tillfälligt.

En fördjupad analys av effekterna av en nominell begränsningsregel bör bl.a. analysera hur långvariga perioderna med nollindexering riskerar att bli och vilka risker för systemets finansiella ställning som en sådan regel skulle ha.

En allmän nominell garanti för indexeringen

Om en nominell begränsning för balanseringens påverkan på indexeringen av pensionerna är önskvärd kan man fråga sig varför en sådan begränsning endast ska gälla balanseringens effekt. För pensionärer och pensionssparare är det primärt indexeringen som sådan, inte dess olika delar, som är av intresse. Borde inte det

innebära att begränsningen borde avse indexeringen av inkomstpensionerna överhuvudtaget? En sådan allmän begränsning skulle kunna övervägas, men då måste beaktas att en sådan begränsning dels har andra och mer principiella effekter för de försäkrade och inkomstpensionssystemet, dels innebär betydligt större finansiella risker, större risker för att AP-fonderna töms.

Effekten av en allmän begränsning innebarande att inkomstpensionerna aldrig kan sänkas beror dels på utvecklingen av inkomstpensionssystemets finansiella styrka, dels på inflationens nivå. Med den nominella utveckling som varit i Sverige sedan 1960 talet, den period vi har ett inkomstindex för, hade en allmän nominell garanti för indexeringen av inkomstpensionen endast använts 2010. Indexeringen hade då blivit 0 istället för minus 1,3 procent om det endast funnits en nominell begränsning av balanseringens effekt. Med en allmän nominell garanti hade således underskottet vuxit ytterligare något och indexeringen hade varit noll 2013, istället för 0,3, möjligen hade den nominella garantin fortfarande påverkat indexeringen 2015.

Genom att inflationen under stora delar av perioden från 1960 varit hög skulle inte en nominell garanti ha betytt någonting för de försäkrade eller systemets finansiella ställning, utom just 2010. Det är dock inte ett särskilt betryggande underlag för en bedömning av vad en sådan garanti skulle innebära för de försäkrade och systemets finansiella utveckling framgent. Med en fortsatt låginflationsekonomi skulle en allmän nominell garanti kunna vara betydelsefull, i positiv bemärkelse för försäkrade och i negativ bemärkelse för systemets finansiella ställning.

En allmän nominell garanti skulle innebära en risk för att indexeringen av inkomstpensioner, inkl. förskottet på 1,6 procent, och inkomstpensionskapitalet vid låg inflation överstiger inkomstutvecklingen för de förvärvsaktiva. Det innebär i sig ett avsteg från ett av målen med systemet, det om att systemet ska följa standardutvecklingen för de förvärvsaktiva. Vidare skulle en sådan positiv utveckling av inkomstpensionernas köpkraft, relativt de förvärvsaktivas köpkraftsutveckling, ske oavsett om systemets finansiella styrka medger det eller inte. En utfästelse om som lägst nominellt oförändrade pensioner vid omräkningen skulle vara en utfästelse som inte fanns ens i det förmånsbestämda ATP systemet.

En begränsning av balanseringens effekt på indexeringen är principiellt skild från en allmän nominell garanti. Ackumulerat innebär balanseringen alltid en minskning av indexeringen, givet att överkompensationsproblemet hanteras. Därmed innebär en begränsning av dess effekt inte att inkomstpensionssystemet utvecklas bättre än inkomsterna för de förvärvsaktiva. En sådan begränsningsregel jämnar endast ut anpassningsbördan om balanseringen inträffar under en period med låg inflation.

Eventuella önskemål om att minska risken för en låg eller negativ indexering av inkomstpensionerna, som inte beror på balanseringen, utöver vad som blir fallet med de förslag respektive alternativ som presenteras i rapporten bör enligt Pensionsmyndighetens uppfattning hanteras genom att sänka förskottet från nuvarande nivå om 1,6 procent. En sådan förändring har dock betydande ekonomiska konsekvenser för pensionärer och pensionssparare och är komplicerad att genomföra, om den ens är önskvärd. Tekniskt är den däremot relativt okomplicerad att genomföra. Frågan om förskottets nivå diskuteras i avsnitt 5.

4.3 Gräns för positiv balansering

Pensionsmyndighetens förslag: En gräns för positiv balansering under en balanseringsperiod ska analyseras. Analysen ska avse om positiv balansering endast ska göras med det överskott som överstiger en viss solvensnivå, dvs. positiv balansering ska endast göras med sådant överskott som motsvaras av balanstal över en viss nivå på balanstalet.

Skälen för Pensionsmyndighetens förslag: Nuvarande regler innebär att överskott som uppkommer under en balanseringsperiod delas ut direkt genom att balanseringen ökar indexeringen. Bakgrunden till denna utformning är att avvikelser från inkomstindexeringen ska minimeras. Nackdelen med utformningen är att efter att överskottet delats ut så är balanstalet åter på nivå 1 och om systemet har ett negativt resultat blir balanseringen negativ året efter balanseringen var positiv. Det leder till en större variation i indexeringen än om det uppkomna överskottet behållits i systemet istället för att delas ut. Ett exempel är utvecklingen 2013 – detta års höga indexering av pensionerna, 4,1 procent innehåller ett positivt bidrag från balanseringen om ca 2 procentenheter.¹⁷ Överskottet om 157¹⁸ miljarder kronor i systemet delas därmed ut. Utdelningen av det överskottet i kombination med att systemet prognosticeras gå med underskott 2012¹⁹ gör att balanseringen prognosticeras att bli negativ 2014. Hade överskottet behållits, vilket skulle ha inneburit att indexeringen av inkomstpensionskapitalet 2012 och inkomstpensionerna 2013 hade varit ca två procent lägre, skulle det funnits en buffert som hade kunnat endera helt undvika balansering eller kraftigt minska den.

De principiella effekterna av en gräns för positiv balansering är enkel att förstå. Svårare är att motivera en viss nivå för denna gräns. Det handlar om en avvägning mellan hur mycket lagstiftaren vill minska risken för nya negativa balanseringar och hur länge och hur mycket lagstiftaren vill minska indexeringen i förhållande till inkomstindex.

Eftersom det rör sig om en gräns för överskottsutdelning inom en pågående balanseringsperiod är denna gränsdragning en annan än den som den som analyserades i *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet* (SOU 2004:105). Där angavs att tillgångar överstigande 10 procent av skulderna skulle medföra positiva avsteg från inkomstindexeringen. Det rörde sig dock inte om återläggning av förlorad indexering, så som är fallet vid positiv balansering under en balanseringsperiod. En gräns om 10 procent torde vara mycket för hög när det gäller en gräns för positiv balansering under en balanseringsperiod.

Med de föreslagna förändringarna i inkomstindex kommer rörligheten i balanstalet att minska varför en ganska låg nivå på en gräns för positiv balansering skulle kunna vara rimlig att överväga. En preliminär bedömning är att en lämplig gräns skulle vara kring två till tre procent överskott. Det handlar som nämnts om en avvägning mellan

¹⁷ Även år 2012 var balanseringen positiv, det året dock endast med 0,24 procent.

¹⁸ Beräknat utan utjämnning av AP-fonden.

¹⁹ När detta skrivs är ännu inte bokslutet för inkomstpensionssystemet 2012 klart.

önskemål om så snabb och stor återläggning av förlorad indexering som möjligt, varvid nuvarande regler är bäst, och önskan om att minska variationen i indexering, varvid en så hög gräns som möjligt är bäst.

4.4 Delningstalen

Till grund för beräkningen av såväl inkomst- som premiepension ligger intjänade, ”förräntade”, pensionsrätter (pensionsavgifter), dvs. pensionskapitalet. Beräkningen av pensionen sker för båda dessa typer av pension genom att dividera pensionskapitalet med ett s.k. delningstal.

Inkomstpensionens delningstal beräknas med utgångspunkt från erfaren, faktisk dödlighet, dvs. den dödlighet som kan uppmätas. Utifrån den dödligheten kan ett mått på förväntad livslängd beräknas. Efter 65 års ålder räknas inte delningstalen om i förhållande till utvecklingen av dödligheten – inkomstpensionens delningstal är efter denna ålder fasta. Hur inkomstpensionens delningstal ska beräknas anges i detalj i lag.

Premiepensionens delningstal har lagstiftaren överlåtit till ansvarig myndighet att beräkna enligt försäkringsmässiga principer. Pensionsmyndigheten har, i likhet med vad Premiepensionsmyndigheten tidigare gjorde, valt att använda en prognos för dödligheten i beräkningen av premiepensionens delningstal. SCB:s prognoser för dödligheten har använts av båda myndigheterna.

Fasta delningstal beräknade med erfaren dödlighet innebär, så länge livslängden ökar, att pensionsbeloppen kommer att betalas ut fler gånger än det antal som delningstalet speglar. Av förarbetena framgår att regeringen trots denna risk för underskott var tveksam eller ovillig till att i lagen hänvisa till prognoser och till att överge fasta delningstal till förmån för årliga omräkningar av pensionsbeloppen i förhållande till livslängdsförändringar.

I och med balanseringsreglerna kommer underskott från denna källa, vid behov, att beaktas i indexeringen. Balanseringsreglerna beskrevs hantera den förutsedda underskottsriskerna på ett socialt önskvärt sätt genom att sådana underskott fördelas ut på både pensionssparare och pensionärer. Eftersom ungefär två tredjedelar av pensionsskulden avser pensionsspararnas tillgångar innebär riskhanteringen att den förvärvsaktiva delen av befolkningen bär en större del av kostnaden som livslängdsökningen orsakar. Bland annat eftersom de förvärvsaktiva har större möjligheter att anpassa sin ekonomi och pensioneringsålder bedömdes det som en rimlig eller t.o.m. önskvärd riskfördelning.

Utformningen av inkomstpensionens delningstal har visat sig ha en betydligt mindre underskottstendens än vad som antogs när utformningen beslutades. Att underskottstendensen varit mindre än väntat beror på att vid utformningen av delningstalen insågs inte att den skuldökning som den ökande livslängden, i kombination med de fasta delningstalen, orsakar samtidigt orsakar en tillgångsökning. Den kunskapen kom först i och med att balanseringsreglerna utformades och fördelningssystemet försågs med en balansräkning.

Den tillgångsökning som livslängdsökningen leder till uppgår till ca två tredjedelar av skuldökningen. Tillgångsökningen förklaras av att den längre livslängden medför att pensionsskulden amorteras i långsammare takt – i ett fördelningssystem innebär det att

avgiftsflödet kan finansiera en större pensionsskuld. Någon motsvarande egenskap i ett premiereservsystem finns inte.²⁰

Trots att underskottstendensen från delningstalens utformning visat sig vara mindre än väntat finns det orsaker att analysera olika egenskaper som följer av delningstalens nuvarande utformning och om det går att få ännu bättre egenskaper än vad de redan har. Det gäller bl.a. perioden för dödlighetsstatistiken som nu är 5 år och det gäller frågan om det är optimalt att pensionen beräknas med faktisk dödlighet medan pensionsskulden till pensionärer beräknas med s.k. ekonomisk dödlighet. I den ekonomiska dödligheten mäts risken för att en genomsnittlig pensionskrona ska upphöra att utbetalas. Den ekonomiska dödligheten skiljer sig från individernas dödlighet om det finns samband mellan pensionsnivån och individernas dödlighetsrisk. Vidare finns eventuellt anledning att ifrågasätta varför Pensionsmyndigheten ska ha frihet att inom ramen för vad som förstås med *försäkringsmässiga principer* själv besluta om beräkningen av premiepensionens delningstal, men inte inkomstpensionens delningstal.

4.5 Matematisk formulering av omsättningstiden

I 58 kap. 14-21 §§ i Socialförsäkringsbalken (SFB) anges hur inkomstpensionssystemets tillgångar och skulder samt balanstal ska beräknas. Mer exakta bestämmelser av beräkningen av tillgångar, skulder och balanstal finns i förordning 2002:780 om beräkning av balanstal.

Bestämmelserna för hur omsättningstiden ska beräknas innebär bl.a. att en kapitalvägd förväntad pensionsålder först beräknas, varvid denna ålder avrundas till närmsta heltal. Hittills har denna beräkning av ”pensionsåldern” blivit 65 år. Därefter beräknas den förväntade kapitalvägda inbetalningstiden fram till denna ålder samt motsvarande utbetalningstid från denna ålder. Omsättningstiden utgörs av summan av in- och utbetalningstiden.

Med den erfarenhet och kunskap som vunnits sedan beräkningsreglerna infördes framstår denna utformning som omständlig, samtidigt som bl.a. avrundningen av den kapitalvägda genomsnittliga pensionsåldern till närmsta heltal medför en onödig förlust av precision. Samtidigt innebär utformningen en risk för en oönskad variation i omsättningstiden. Det sammanhänger främst med att när den vägda medelpensioneringsåldern avrundas till närmsta heltal kan det medföra en ryckighet i omsättningstiden.

En enklare och samtidigt mer precis beräkning fås om omsättningstiden i stället beräknas som skillnaden mellan den förväntade kapitalvägda utbetalningsåldern och intjänandeåldern. Det finns inget behov av att beräkna en pensionsålder och beräkna omsättningstiden som summan av förväntad tid som inbetalningarna ”ligger” i systemet till det börjar utbetalas och tiden från det att utbetalningen börjar tills dess att kapitalet i genomsnitt är utbetalt.

²⁰ Frågan om livslängdsökningar effekt på fördelningssystemets solvens beskrivs mer detaljerat i Pensionsmyndighetens rapport från mars 2012. Ytterligare beskrivningar finns i *Why Sweden's Notional DC Pension System Does Not Need a Calculation Correction*, Ole Settergren, Rotman International Journal of Pension Management, Vol. 5, No. 2, 2012

I och med att den nuvarande metoden innebär att en kapitalvägd genomsnittlig förväntad uttagsålder först beräknas, beaktas endast indirekt effekten på omsättningstiden av tidiga pensionsuttag respektive intjänande av pensionsrätt efter ”pensionsåldern”. Det gör nuvarande beräkning mindre precis än vad som skulle vara fallet om omsättningstiden i stället beräknas som skillnaden mellan den förväntade kapitalvägda utbetalningsåldern och intjänandeålder. Den förenklade, och samtidigt mer precisa, beräkningen av omsättningstiden som det beskrivna alternativet innebär har viss betydelse för nivån på omsättningstiden och därmed på avgiftstillgången. Uppskattningsvis skulle den innebära en minskning av avgiftstillgången med mellan 0,6 till 0,9 procent. Det innebär i sin tur, om förändringen sker medan balanseringen är aktiv, en minskning av indexeringen med motsvarande procentintervall. Om balanseringsperioden avslutats innan en sådan förändring införs, påverkas endast systemets finansiella ställning negativt. I avsnitt 3.3 redogjordes för att balanstalet bedöms stärkas med 1-2 procent genom förslaget att pensionsskulden inte ska innehålla den inkomstindexering som avser nästa år. För att minimera den negativa effekten för pensionärerna och pensionsspararna av att ändra den matematiska formuleringen av omsättningstiden skulle en det vara lämpligt att genomföra den förändringen samtidigt som indexeringen i pensionsskulden flyttas.

I frågan om omsättningstidens matematiska formulering ingår även ett behov av att se över definitionen av $he_i(t)$, dvs pensionsutbetalningarnas utveckling på grund av dödsfall år t , åldersgrupp i .

Åldersgränsen 16 år

Vid beslutet om utformningen av den matematiska formuleringen av omsättningstidens beräkning kunde pensionsrätt tillgodoräknas endast för pensionsgrundande inkomster intjänade från och med det år inkomstagaren fyllde 16 år. Den begränsningen har därefter tagits bort i lagen och pensionsrätt tillgodoräknas numera för alla pensionsgrundande inkomster oavsett den försäkrades ålder. Om den matematiska formuleringen av omsättningstiden ska ses över, finns det även anledning att överväga om inte begränsning av beräkningen av intjänandetiden till åldrarna 16 år och äldre ska ses över. En sådan förändring kommer att innebära en helt obetydlig ökning av omsättningstiden. Det finns ytterligare en förändring som bör övervägas om den matematiska formuleringen av omsättningstidens beräkning ska ses över. Det rör en detalj i beräkningsbestämmelserna för utbetalningstiden, definitionen av $he_i(t)$, se nedan. Dess effekt på utbetalningstiden och därmed på omsättningstiden är dock försumbar, men formuleringen skulle förbättras.

4.6 Tröskeln för inkomster i inkomstmåttet och medianistället för snittinkomst

Inkomstmåttet som ligger till grund för inkomstindex är avgränsat till att avse alla pensionsgrundande inkomster, även över taket, intjänade av personer i åldern 16 -64 år dividerat med antalet personer som har sådan inkomst.

Avgränsningen till pensionsgrundande inkomster innebär att alla inkomster som överstiger tröskeln för vad som utgör deklareringspliktiga inkomster ingår i indexet. Grundavdraget bestämmer denna gräns och den uttrycks som en procentandel av prisbasbeloppet. Sedan 2003 är grundavdraget 42,3 procent av prisbasbeloppet. Här

finns en koppling mellan inkomstindex, skattereglerna och prisbasbeloppet. Eftersom vare sig skattereglernas eller prisbasbeloppets utveckling speglar genomsnittsinkomstens utveckling kan denna koppling medföra problem för indexets förmåga att spegla genomsnittsinkomstens utveckling. Förändringar i gränsen för deklarationsskyldigheten leder till att inkomstindexet påverkas på ett oegentligt sätt.

De stegvisa höjningar av deklarationsgränsen som genomfördes 2001, 2002 och 2003 innebar att individer med de lägsta inkomsterna bortföll ur inkomstmåttet. Som beskrivits bl.a. i vår rapport 2012-03-01 hade det en positiv inverkan på inkomstindex och indexeringen blev högre än den egentliga inkomstutvecklingen. Det försvagade pensionssystemets finansiella ställning. Det kan sägas ha varit en oegentlig ökning av pensionerna och pensionsskulden eftersom den inte motsvarades av en ökning av vare sig genomsnittsinkomsten eller summan av inkomster.

Om grundavdraget uttryckt som andel av prisbasbeloppet behålls oförändrad över längre tid medför inkomstindex koppling till prisbasbeloppet en motsatt tendens. Genom att inkomsterna vanligen stiger snabbare än priserna kommer fler med låga inkomster att komma över tröskeln, vilket medför en lägre ökning av inkomstindex. Det leder till en finansiell förstärkning av pensionssystemet. Enskilda år är denna effekt mycket liten, men över tid kan effekten vara kännbar. Om inkomsterna växer med 2 procent per år i fasta priser har efter 10 år tröskeln fallit med 22 procent i förhållande till inkomsterna. Den följande finansiella förstärkningen av inkomstpensionssystemet sker till priset av att pensionerna och pensionskapitalet inte följer den egentliga inkomstutvecklingen.

En annan nackdel med kopplingen till gränsen för deklarationspliktiga inkomster är att antalet personer med sådana inkomster varierar relativt kraftigt år för år. Det är antalet personer med låga inkomster som varierar med antalet sommarvikarier m.fl. kortare anställningar som främst ungdomar har. Det kan ifrågasättas om sådana variationer verkligen speglar förändringar i genomsnittsinkomsten i Sverige. Problemet med variationer i antalet personer med små inkomster är att de slår igenom på inkomstindex, men har inte samma påverkan på avgiftsinkomsten. De leder därmed till variationer i balanstalens storlek.

Ett sätt att undvika de potentiella och långsiktiga problem nuvarande regler innebär vore att bryta den direkta kopplingen mellan skattereglerna, prisbasbeloppet och inkomstmåttet. Till exempel skulle snittinkomstutvecklingen kunna ändras till att mäta inkomstutvecklingen för alla med inkomst över ett eller två inkomstbasbelopp. År 2013 är inkomstbasbeloppet 56 600 kr.

Förändringar av gränsen för deklarationsskyldighet – upp till det nya högre gränsvärdet för att ingå i inkomstmåttet – skulle då inte påverka inkomstindex. Genom att tröskeln skulle vara indexerad med inkomstutvecklingen, i stället för prisutvecklingen, skulle inte vilka inkomster som ingår i måttet påverkas av inkomstutvecklingen. Vidare – och mer betydelsefullt – skulle en höjning av gränsen för vilken inkomst som måste passeras för att personen och inkomsten ska ingå i inkomstindex medföra ett mer stabilt inkomstindex och även mer stabilt balanstal. Nuvarande relativt låga tröskel medför vissa konjunkturbetingade variationer i antalet personer som ingår i inkomstmåttet. Det påverkar inkomstindex.

Ett annat, eller kompletterande sätt, att minska variationen i inkomstindex/balanstal som orsakas av förändringar i antalet personer med låga inkomster vore att utgå från medianinkomsten istället för genomsnittsinkomsten. Medianen är betydligt mer robust i förhållande till variationer i antalet med låga inkomster än vad genomsnittsinkomsten är. Störst stabilitet i inkomstindex/balanstal får man om ett högre gränsvärde kombineras med medianinkomst.

Vi avser att analysera hur betydelsefulla bristerna i nämnda avseenden är och efter det återkomma med förslag på förändringar av reglerna i det fall analysen visar att det är möjligt att ge reglerna bättre egenskaper.

4.7 Utjämnings av AP-fondernas och omsättningstidens värde i balanstalet

Frågorna har beskrivits i avsnitt 3.1 Pensionsmyndigheten kommer att analysera om det finns möjligheter att förbättra reglerna även i dessa två avseenden.

4.8 Halvårsindexering av pensionsrätt

I princippropositionen föreslogs att pensionsrätt som intjänas under ett år ska ges en indexering som om pensionsrätten intjänats mitt på året. Det får anses vara det principiellt korrekta sättet att indexera pensionsrätten. Som en besparingsåtgärd beslutade regeringen att ändå föreslå att halvårsindexeringen av pensionsrätt skulle tas bort. Så skedde också.

Avsaknaden av halvårsindexering medför något lägre inkomstpensioner och en tendens till överskott i pensionssystemet som bidrar till att stärka systemets finansiella ställning och balanstal. Det är naturligtvis positivt med tendenser till överskott i pensionssystemet, men det är inte önskvärt att de skapas på principiellt felaktiga eller i varje fall tveksamma grunder. Denna fråga skulle kunna övervägas på nytt.

5 Samråd om nivån på förskottsrentan

Pensionsmyndighetens förslag: Regeringen och Pensionsgruppen ska ta initiativ till en diskussion med representanter för pensionärer och blivande pensionärer samt andra organisationer, myndigheter och samhällsekonomiska experter för en diskussion om nivån på det förskott om 1,6 procent som tillgodoräknas inkomstpensionen vid beräkningen av denna pension och som sedan dras av vid följsamhetsindexeringen av inkomst- och tilläggs pensioner.

Skälen för pensionsmyndighetens förslag: En mer eller mindre ständigt återkommande fråga eller kritik från pensionärer gäller det avdrag med 1,6 procentenheter från inkomstindexeringen som görs vid omräkningen av inkomst-/tilläggs pensionen. Kunskapen hos pensionärerna om det förskott som ligger till grund för avdraget är låg. Vi anser att det finns ett behov av att öka kunskapen om förskottet m.m. och det avdrag som är en följd av bland annat förskottet. Den nuvarande okunskapen leder till missuppfattningar och obefogad oro vad gäller inkomstpensionens funktion och förmåga att finansiera inkomstpensionerna. Okunskapen skulle kunna minska om regeringen och pensionsgruppen tar initiativ till

en diskussion med representanter för pensionärer och blivande pensionärer samt andra organisationer, myndigheter och samhällsekonomiska experter för en diskussion om nivån på det förskott om 1,6 procent som tillgodoräknas inkomstpensionen vid beräkningen av denna pension och som sedan dras av vid följsamhetsindexeringen av inkomst- och tilläggspensioner.

Vi anser att en del i en sådan diskussion bör vara nivån på nuvarande förskott/avdrag. En sådan konkret fråga tror vi är lämplig dels för att nivån på förskottet/avdraget i sig bör diskuteras, dels ger en sådan diskussion mycket kunskap om hur förskottet/avdraget fungerar. Valet av förskottsrenta är en avvägning som lagstiftaren måste göra. Därmed anser vi att en diskussion om nivån på förskottet bör genomföras av regeringen och pensionsgruppen och inte Pensionsmyndigheten även om det är myndighetens informationsuppdrag som är orsaken till att vi lämnar detta förslag.

Bakgrund

Förskottsrentan, eller normen, i delningstalet på 1,6 procent innebär ett förskott på den framtida inkomstillväxten. Motsvarande förskott kallas i fonderad försäkring, t.ex. premiepensionen, ofta för prognosrenta.

Inkomstpensionens förskottsrenta bestäms i lag medan förskottsrentorna för premiepensionens fondförsäkring respektive traditionella livförsäkring bestäms av Pensionsmyndigheten. Förskottsrentan kan ändras för nytillkommande premiepensionärer, vid ett par tillfällen har det också skett. Pensioner som redan beviljats behåller dock den prognosrenta som fanns med då pensionen beräknades. Det innebär att olika avdrag från indexeringen görs för olika personer, beroende på vilket förskott som användes då premiepensionen beräknades.

Förskottsrentan tilldelas inkomstpensionen genom att det gör delningstalen lägre, vilket gör den första pensionen motsvarande högre. Utan förskott på 1,6 procent hade en inkomstpension som tas ut vid 65 års ålder varit ca 17 procent lägre än vad den blir med förskottet. Denna i viss mening för höga pension finansieras genom att den årliga omräkningen av pensionen blir 1,6 procent lägre än vad den skulle ha varit utan förskott. Ju lägre ålder vid pensionsuttaget, desto större höjning av startpensionen medför förskottsrentan. Inkomstpension som tas ut vid 61 års ålder hade varit 19 procent lägre utan förskott. För pension som börjar att tas ut vid 70 års ålder hade pensionen varit drygt 14 procents lägre utan förskott.

Ett sätt att höja den årliga indexeringen av inkomstpensionerna – och därmed minska risken för nominella och reala minskningar av inkomstpensionens värde – är att sänka förskottsrentan. Diagram 24, 25 och 26 visar den indexering av inkomstpensionen som skulle ha ägt rum 1961-2012 givet att grunden för indexeringen hade varit inkomstindex men med tre olika förskott, 1,6 procent, 0,8 och 0 procent. Att sänka förskottet skulle dock ha omfattande konsekvenser. Dessa beskrivs i detta avsnitt.

Diagram 24 Inkomstindexering 1961-2012 med förskottsrentan 1,6 procent

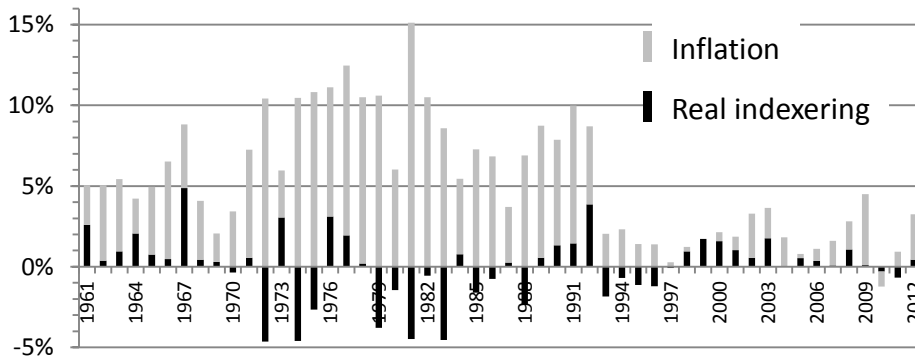


Diagram 25 Inkomstindexering 1961-2012 med förskottsrentan 0,8 procent

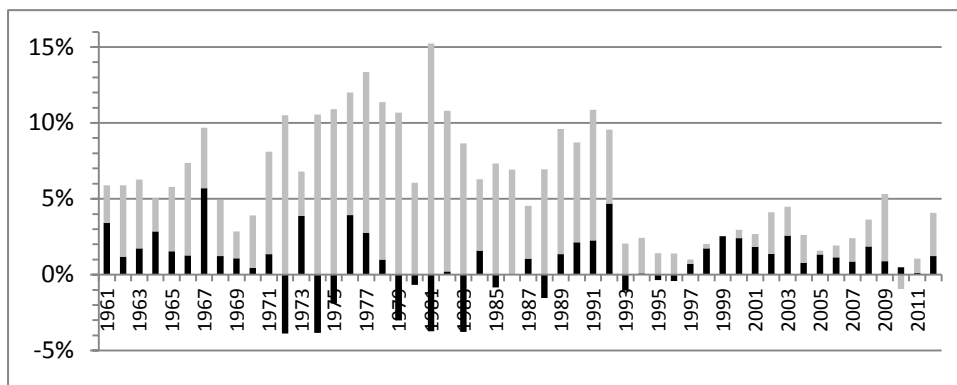
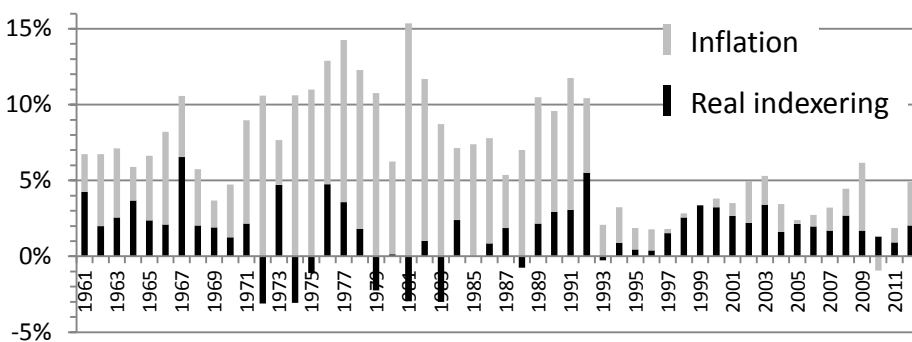


Diagram 26 Inkomstindexering 1961-2012 med förskottsrentan 0 procent



Faktaruta: Kommentar till diagram 24-26:²¹

Inflationen är här återgiven som förändringen i prisbasbeloppet. Det är den indexering som ATP och folkpensionen normalt följde – avsteg gjordes dock från den indexeringen vid ett antal tillfällen. Den nominella indexeringen är lika med summan av inflationen (grå stapel) och den reala indexeringen (svart stapel). När den reala indexeringen är negativ har den nominella indexeringen varit lägre än inflationen, lika mycket lägre som den svarta stapeln.

Regler för balansering har inte beaktats i diagrammen.

Effekten på den årliga indexeringen av pensionen av ett lägre förskott är mycket enkel – varje minskning av förskottet ökar indexeringen med lika mycket som förskottet minskas. Med förskottet 0,8 istället för 1,6 blir indexeringen således 0,8 procentenheter bättre varje år. Med förskottet 0 istället för 1,6 blir indexeringen 1,6 procentenheter bättre varje år. De tre diagrammen är således i princip de samma, endast med en förskjutning med 0,8 respektive 1,6 procentenheter.

Med förskottet 1,6 är indexeringen nominellt negativ endast år 2010. Pensionerna skulle det året ha sjunkit nominellt med 1,2 procent. Prisbasbeloppet det året sjönk med 0,9 procent – det enda år under perioden med negativ prisutveckling mätt med prisbasbeloppet, deflation – varför den reala minskningen av pensionen skulle ha stannat vid 0,3 procent. Även med förskottsrentan 0,8 hade indexeringen varit nominellt negativ 2010, minus 0,4 procent – vilket skulle ha inneburit en real ökning av pensionen med en halv procent. Med förskottsrentan 0 skulle indexeringen ha varit nominellt positiv samtliga år.

Att pensionerna skulle ha ökat nominellt så gott som samtliga år i perioden – även med den högsta förskottsrentan i exemplen – beror på att under den aktuella perioden var inflationen hög de år utvecklingen var dålig – undantaget 2010. Att låg tillväxt kombinerats med hög inflation är inte alls nödvändigt. Under t.ex. 30-tals depressionen var både den reala tillväxten och inflationen låg. Låg tillväxt och inflation har också sammanfallit i Japan under de senaste två decennierna, samt kännetecknar även den europeiska och amerikanska utvecklingen under delar av den kris som inleddes 2008.

Med förskottet 1,6 procent är indexeringen reellt negativ 17 av de 52 åren i serien, med förskottet 0,8 sjunker detta antal till 12, och med förskottet 0 sjunker antalet år med negativ indexering till 8.

Bakgrunden till att förskottet bestämts till just 1,6 procent är lagstiftarens avvägning mellan flera önskemål och begränsningar.²²

²¹ Inkomstindex 2000, 2001 och 2002 har i diagrammen justerats upp med två procent för att återlägga den minskning av inkomstindex som följde av den lagändring som innebar att den allmänna pensionsavgiften dras av från den pensionsgrundande inkomsten.

²² Se temaartikeln *Följsamma pension* i Pensionssystemets årsredovisning 2003 för en mer utförlig beskrivning av de överväganden som låg bakom valet av förskottsrentans storlek.

- Förskottsräntan ska spegla en (försiktig) bedömning av den förväntade tillväxten i genomsnittsinkomst (inkomstindex). När genomsnittsinkomsten växer i takt med förskottet följer pensionerna prisutvecklingen, bortsett från ev. påverkan av balanseringen. Det innebär att ju lägre förskott desto lägre tillväxt krävs för att pensionerna ska följa inflationen.
- Förskottsräntan ska åstadkomma en önskad utbetalningsprofil av pensionskapitalet. Om pensionen av pensionären uppfattas som mer värdefull tidigt under pensionstiden än sent, kan det vara ett argument för att en större andel av pensionskapitalet ska utbetalas tidigt och en mindre andel sent. Av betydelse i detta avseende var jämförelser av den s.k. kompensationsgraden, dvs. första pensionen i förhållande till, i princip, sista lön. Det var självklart att jämföra kompensationsgraden i det nya systemet och jämföra den med motsvarande i Folkpensions/ATP-systemet. Pensionsnivåer beskrivs ofta som den första pensionens värde i procent av slutlön, s.k. kompensationsgrad. Ju högre förskott desto högre initial kompensationsgrad.
- Förskottsräntan påverkar faktisk pensionskostnad och pensionsskuld inom Folkpensions/ATP-systemet. I inkomstpensionen används förskottsräntan både för att beräkna första pensionen och vid omräkningen av pensionen – totalkostnaden för systemet är i princip²³ är den samma oavsett vilken nivå som förskottsräntan bestäms till. I Folkpensions/ATP-systemet (tilläggs pension) påverkas endast den årliga omräkningen av pensionen av förskottsräntans storlek, ju lägre förskott desto högre tilläggs pension. Endast med en förskottsränta som visar sig sammanfalla med inkomstillväxten så blir kostnaden för ATP-pensionen den samma som den skulle ha blivit med fortsatt prisindexering.

Ju större vikt som läggs vid att undvika nominellt och realt negativa indexeringar, desto lägre bör förskottsräntan vara. Ju högre vikt som läggs vid tidiga pensionsinkomster alternativt ju högre vikt som läggs vid en ”god” kompensationsgrad desto högre bör förskottsräntan vara. Ju större vikt som läggs vid att kostnaden för utfasningen av ATP systemet inte ska (riskera) att belasta pensionssystemet, genom att aktivera balanseringen, desto högre bör förskottsräntan vara.

Till dessa i sig svåra avvägningar kommer att även om förskottsräntans nivå i princip är likgiltig för nivån på den totalt utbetalade inkomstpensionen för alla försäkrade, så har nivån betydelse för nivån på den total utbetalde pensionen till olika pensionärer. Personer som lever kortare än genomsnittligt tjänar på ett högt förskott. Det går däremot inte att lika entydigt säga att personer som lever längre än genomsnittligt förlorar på ett högt förskott. Det beror på hur de själva värderar att ha fått en högre pension medan de var unga pensionärer och en lägre senare.

Män och kvinnor har olika förväntad livslängd varför förskottets nivå har en betydelse för fördelningen av pensionskapitalet på dessa två grupper. Likaså har hög- respektive

²³ Förskottets nivå har dock effekter på likviditeten i systemet och i ett fördelningssystem påverkar likviditet systemets betalningsförmåga, dvs. systemets solvens. Det är detta förhållande som gör att ett lägre förskott ökar avgiftstillgången.

låginkomsttagare inom samma kön olika förväntad livslängd. Höginkomsttagare inom respektive kön har högre livslängd än låginkomsttagarna. Effekten blir att manliga låginkomsttagare relativt entydigt gynnas av ett högt förskott, medan kvinnliga höginkomsttagare relativt entydigt missgynnas. För manliga höginkomsttagare respektive kvinnliga låginkomsttagare är ett högt förskott inte entydigt gynnande eller missgynnande.

Ytterligare en effekt av förskottets nivå är att det kan påverka omfattningen av garantipension och bostadstillägg. Ju högre förskott desto mindre garantipension och bostadstillägg till unga pensionärer, och desto mer – senare – till äldre. Hur de totala utgifterna för garantipension och bostadstillägg påverkas av nivån på förskottet beror bl.a. av hur inkomstillväxten förhåller sig till prisutvecklingen och om och hur reglerna för garantipension och bostadstillägg förändras.

Ett sätt att praktiskt hantera dessa olika och mycket svåra avvägningar är att hålla fast vid att förskottet ska spegla en förväntad långsiktig tillväxttakt i genomsnittsinkomst. Den beslutade nivån om 1,6 procent är något under den genomsnittliga ökningen av genomsnittsinkomsten sedan 1960. Mot den bakgrunden kan förskottet om 1,6 procent anses motsvara en (något försiktig) förväntad långsiktig tillväxttakt.

Ett ställningstagande om att förskottet ska spegla förväntad långsiktig tillväxttakt i genomsnittsinkomst innebär att indexeringen av inkomstpensionerna ofta – i princip vartannat år – förväntas vara lägre än prisutvecklingen, även bortsett från effekten av balanseringen. Perioderna av låg respektive hög inkomstillväxt är dessutom ofta ganska långvariga, varför det i förväntan kan komma perioder då indexeringen är reellt negativa flera år i följd. Om inflationen samtidigt är låg kommer även nominella minskningar av pensionen att förekomma.

5.1 Effekter av att sänka förskottsrentan²⁴

Tas förskottet bort vid omräkningen av redan beviljade inkomst- och tilläggspensioner kommer dessa att varje år omräknas med 1,6 procent mer än vad som är fallet med nuvarande regler. Den totala pensionsskulden skulle därigenom öka med omkring 420 miljarder kr. Pensionsskulden för förvärvsaktiva skulle inte påverkas, förutsatt att deras delningstal beräknas utan förskott. Nypensionerades inkomstpension, om de pensionerar sig vid 65 års ålder, skulle sänkas med ca 17 procent. Det motsvarar värdet av den 1,6 procent högre årliga omräkningen av inkomstpensionen som skulle följa även för dessa.

En ökad pensionsskuld om 420 miljarder kr beräknas ha en negativ förändring av balanstalet med omkring 5,4 procentenheter. En halvering av förskottsrentan till 0,8 procent innebär en ökad skuld med drygt 200 miljarder kronor och ett lägre balanstal på ca 2,6 procentenheter.

Ett borttagande eller halvering av förskottsrentan skulle orsaka en engångsbalansering och därmed minska pensionerna. Trots det skulle en sänkning av förskottet som

²⁴ Beräkningarna här har inte uppdaterats utan är de samma som i rapporten 2012-03-01. I och med att pensionsskulden i kronor nu är högre är beskrivna effekter i kronor nu något högre, men effekten i procent är mer eller mindre oförändrad.

genomförs på det här beskrivna sättet mycket kraftigt gynna pensionärerna på bekostnad av de förvärvsaktiva pensionsspararna.

Pensionärerna skulle endast få sin pension sänkt med den balansering som sänkningen av förskottsräntan orsakar. Efter det skulle de ha nytta av den högre årliga indexeringen. Ju yngre pensionären är desto större skulle värdet av den högre indexeringen vara. De förvärvsaktiva skulle dels få ta del av samma negativa balansering som sänkningen av förskottet orsakar, dels få sin ingångspension sänkt med ca 17 procent, om pensionen tas ut vid 65 års ålder. Den lägre ingångspensionen skulle förvisso motsvaras av en högre årlig indexering. Pensionärerna får en högre årlig indexering utan att deras ingångspension justerats.

Om avdraget i följsamhetsindexeringen för befintliga pensionärer skulle sänkas samtidigt som icke pensionerade skulle få ett lägre förskott i både delningstal och följsamhetsindexering kommer det att ge stora ekonomiska drivkrafter för personer som kan ta ut sin pension att göra det. Man kan räkna med att en sådan förändring kommer att leda till att de flesta som informerats och förstått förändringens effekter kommer att ta ut sin inkomstpension.

Om förskottet ska ändras utan att gynna befintliga pensionärer, och utan att gynna yngre pensionärer mer än äldre, måste redan beviljade pensioner räknas om så att nuvärdet²⁵ av pensionsutbetalningen till respektive årskull inte påverkas av att framtida omräkning av pensionen höjs. Den engångssänkning av olika åldrars pensioner som krävs för att en lägre förskottsränta ska vara ekonomiskt neutralt för olika åldrar visas i tabell 11.

Tabell 11 Neutraliserande engångssänkning av pensionen om förskottsräntan tas bort alternativ halveras, procent

Pensionärens ålder	Inget förskott ränta = 0,0 %	Halverat förskott, ränta = 0,8 %
61	18,9	9,7
65	16,9	8,6
70	14,4	7,3
75	11,9	6,0
80	9,6	4,8
90	5,8	2,9
95	4,5	2,3
100	3,5	1,7
105	2,7	1,4

Att minskningen av pensionen blir störst för de yngre och lägst för de äldre beror på att de yngre kommer att ha glädje av det lägre avdraget från inkomstindex fler år än vad de äldre kommer att ha. Minskningen i tabellen är som nämnts beräknad så att

²⁵ Inkomst-/balansindex har använts som diskonteringsfaktor.

nettot av den initialt lägre pensionen och den därefter högre indexeringen ska vara noll, på samma sätt som nuvärdet av ett sänkt förskott är noll för pensionsspararna. Utgångspunkten vid dessa nuvärdesberäkningar är att pensionsbeloppen diskonteras med förändringen i inkomst-/balansindex.

Det finns dock en effekt av en sänkning av förskottsrentan som ökar inkomstpensionssystemets tillgångar. Tillgångarna ökar genom att omsättningstiden ökar. Effekten kommer sig av att de högre delningstalen initialt kommer att leda till lägre utgifter som först med eftersläpning kommer att återgå till sin nivå före förändringen. Den likviditetsförstärkning som de inledningsvis lägre utgifterna medför är permanent, en fonduppbyggnad som, i ett fördelningssystem, innebär en förstärkning av avgiftsflödets betalningsförmåga. I pensionssystemets räkenskaper visar sig denna förstärkning direkt, innan likviditeten fullt ut ansamlats genom att omsättningstiden ökar direkt och därmed även avgiftstillgången. Tas förskottet bort helt ökar omsättningstiden med nästan ett år. Med dagens avgiftsinkomster innebär det att tillgångarna ökar med omkring 200 miljarder kronor, ca 2,6 procent av balansomslutningen.

I tabell 12 nedan redovisas hur pensionsskulden och avgiftstillgången beräknas öka om nuvarande förskott på 1,6 procent sänks.

Tabell 12 Resultat av olika värden på förskottsrentan, miljarder kronor

Ny förskottsrenta	1. Ökning av pensionsskulden	2. Ökning av avgiftstillgång	3. Nettoförlust (2.-1.)
0,0%	420	200	220
0,1%	390	180	200
0,2%	360	170	190
0,3%	330	160	170
0,4%	300	150	160
0,5%	280	130	140
0,6%	250	120	130
0,7%	220	110	110
0,8%	200	100	100
0,9%	170	80	90
1,0%	140	70	70
1,1%	120	60	60
1,2%	90	50	50
1,3%	70	40	30
1,4%	50	20	20
1,5%	20	10	10
1,6%	0	0	0

Kombineras en sänkning av förskottet med en engångsnedräkning, se tabell 11, kommer pensionsskulden inte att påverkas. Den positiva effekten på omsättningstiden och avgiftstillgången som ett lägre förskott har skulle då leda till en positiv balansering som, i princip, kommer såväl pensionerade som pensionssparare till lika del. Tas förskottet bort helt leder det till att balanstalet stärks och en positiv balansering med ca 2,6 procent, och om förskottet halveras blir den positiva balanseringen ca 1,3 procent.

5.2 Alternativ till den nuvarande nivån på förskottsräntan

Pensionsmyndigheten har inga alternativ till förskottsräntans nuvarande nivå. Vi har här endast beskrivit effekter av att sänka förskottet. Frågan är komplicerad både i ett fortvarighetstillstånd men särskilt i övergången från en nivå på förskottet till en annan är komplicerad. Förskottets nivå är dessutom av stor vikt för både pensionärerna och blivande pensionärer.

För det fall förskottet om 1,6 procent uppfattas som för högt – t.ex. för att den medför en oacceptabelt stor risk för reala och nominella minskningar av inkomstpensionen – samtidigt som de ovan beskrivna effekterna för pensionärerna av att sänka förskottsräntan bedöms oacceptabla skulle förskottet kunna sänkas enbart för nytillkommande pensionärer. Det skulle leda till olika indexering av inkomstpensionen för olika årskullar av pensionärer. Nya pensionärer skulle få en lägre initial inkomstpension som indexeras i högre takt än ”gamla” inkomstpensioner. Det är så förändringar av förskottets nivå i premiepensionen hanteras. Till skillnad från i premiepensionen skulle en sådan här förändring leda till en viss förstärkning av inkomstpensionens betalningsförmåga/balansal. Det kommer sig av att omsättningstiden kommer att öka på det sätt som beskrivits ovan. Dock blir effekten inte ögonblicklig, utan sker i takt med att pensioner beviljade med lägre förskott växer i omfattning.

En för pensionssystemets finansiella ställning sannolik positiv effekt av ett lägre förskott är att inkomstpensionen och den totala pensionen vid 65 års ålder kommer att te sig så låg att fler kommer att vilja eller tvingas arbeta längre. Det skulle medföra en finansiell förstärkning av inkomstpensionssystemet. En höjning av den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden med 1 år beräknas stärka pensionssystemet finansiellt med 2 procent. I och med att pensionssystemet befinner sig i en balanseringsperiod skulle pensionerna i så fall, via balanseringen, öka med 2 procent. En annan sannolik effekt av att sänka förskottsräntan och därmed ingångspensionen är att sparandet ökar. Sannolikt finns olika uppfattningar om det skulle vara en positiv eller negativ förändring.

Det finns en koppling mellan förskottsräntans nivå och pensionsåldern – den faktiska och den som framgår av t.ex. åldern för när garantipension och bostadstillägg kan utbetalas samt när sjuk och aktivitetsersättning (f.d. förtidspension) upphör. I Norge har ett system med delningstal relativt nyligen beslutats. Där är förskottsräntan endast 0,75 procent. Ett skäl till att det betydligt lägre förskottet jämfört med det som finns i Sverige inte ansetts ge för låga ingångspensioner är troligen att den formella pensionsåldern i Norge är 67 år. Det lägre förskottet i det norska systemet innebär att den årliga indexeringen av pensionerna i förhållande till inkomstutvecklingen är 0,85 procentenheter bättre varje år jämfört med indexeringen i Sverige. Det lägre förskottet innebär dock också att, om pensionen tas ut vid 65 års ålder, så blir ingångspensionen omkring 9 procent lägre i Norge.

I och med att förskottsräntan bestämmer utbetalningsprofilen på pensionsbeloppen har den olika betydelse för olika grupper av försäkrade. Ett högt förskott är att föredra för personer med kortare än genomsnittlig livslängd, t.ex. män och personer som haft arbetaryrken. Ett lågt förskott är på motsvarande sätt att föredra för personer med längre än genomsnittlig livslängd, t.ex. kvinnor och personer som haft

tjänstemannayrken, förutsatt att dessa inte har en relativt stark värdering av tidiga inkomster.

5.3 Sammanfattning av olika sätt att sänka förskottsrentan

Det finns ett stort antal sätt att gå tillväga om regeringen och riskdagen skulle vilja ändra nivån på förskottet/avdraget. Nedan sammanfattas de huvudsakliga tillvägagångssätt som vi bedömer finns om förskottsrentans nivå ska sänkas.

A. Sänkning av förskottet enbart för nya pensionärer

Sänkningen görs enbart för nytillkommande pensionärer. Det kan göras från och med ett visst år, eller från och med en viss årskull. I det förra fallet finns vissa risker för taktiskt beteende i det fall personerna har en informerad uppfattning om sin livslängd, dvs. att personer som lever länge väntar med att ta ut sin pension, eller återkallar den, för att få den beräknad med ett lägre förskott. Denna risk för s.k. moturval gör att om förskottet ska sänkas enbart för nytillkommande pensionärer bör det ske fr.o.m. en viss årskull.

Skulle förskottsrentan sänkas i inkomstpensionens delningstal och i indexeringen av den pensionen enbart fr.o.m. en viss årskull – och alla äldre pensionärer skulle ha kvar det högre avdraget vid omräkningen i deras inkomst – och tilläggspensioner – påverkas pensionsskulden inte alls. Däremot skulle avgiftstillgången öka något, genom den långsammare amorteringen av pensionsskulden som sker genom att förskottet är lägre. Det skulle stärka balanstalet något. Det högre balanstalet skulle, med nuvarande regler, medföra en viss ökning av indexeringen av inkomstpensionerna och inkomstpensionskapitalet.

Förfarandet kan sägas vara neutralt, rättvis, mellan generationer.

B. Sänkning av förskottet/avdraget för alla – ingen justering av pensioner under utbetalning

För ännu icke pensionerade leder en sänkning av förskottet/avdraget – i likhet med alternativ A – till en lägre ingångspension, se tabell 11 och till varje år bättre omräkning av pensionen. Lika mycket bättre som sänkningens storlek. För redan pensionerade leder förändringen endast till högre årlig omräkning av pensionen.

Som ovan beskrivits medför en sådan förändring att pensionsskulden ökar. Dock ökar avgiftstillgången också, den ökningen är nästan hälften av pensionsskuldökningen. Balanstalet kommer att sjunka. Det leder till en negativ engångspåverkan på indexeringen av inkomstpensioner och inkomstpensionskonton. Sammantaget blir effekten att alla redan pensionerade vinner ganska betydande belopp på förändringen. Ju yngre pensionär man är desto större blir vinsten. Inför en sådan här förändring skulle mer eller mindre alla som har möjlighet att ta ut sin inkomstpension, dvs. alla 61 år eller äldre, göra det.

Förfarandet gynnar befintliga pensionärer, yngre pensionärer mer än äldre.

C. Sänkning av förskottet/avdraget för alla – justering av pensioner under utbetalning, värdet av avgiftstillgångsökningen fördelas procentuellt lika till alla pensionsparare och pensionärer

Samma primära effekt som i B för de som ännu inte gått i pension – lägre ingångspension som utvecklas bättre. Den sekundära effekten är dock bättre för pensionsspararna i detta alternativ.

Pensionerade får en försäkringsmässigt beräknad nedräkning av sin inkomstpension. Ju äldre desto mindre nedräkning, se tabell 11. Nedräkningen medför att pensionsskulden är oförändrad.

Samtidigt ökar avgiftstillgången, vilket leder till ett högre balanstal och högre indexering. Den högre indexeringen är i procent lika för alla.

Förfarandet kan sägas vara neutralt, rättvist, mellan generationer. Denna bedömning är dock inte invändningsfri, bl.a. kan hävdas att pensionärer har mycket mindre – nästan ingen – förmåga att kompensera sig för effekterna av förändringen genom t.ex. senare pensionstidpunkt.

D. Sänkning av förskottet/avdraget för alla – justering av pensioner under utbetalning, värdet av avgiftstillgångsökningen fördelas helt till pensionärerna

Samma förfarande som i alternativ C. men med den förändringen att den engångsvisa nedräkningen av befintliga pensionärs pensioner minskas genom att värdet av den avgiftstillgångsökning som det lägre förskottet medför helt fördelas till pensionärerna. Det innebär ungefär en halvering av den nödvändiga engångsminskningen av pensioner som är under utbetalning, dvs. en halvering av den minskning som redovisas i tabell 11.

Förfarandet kan sägas gynna befintliga pensionärer eftersom minskningen av pensionen är mindre än det förväntade värdet av den högre indexeringen de kommer att få. Ett värde motsvarande ca 200 miljarder skulle tillföras pensionärerna. Genom fördelningssystemets egenskaper kan man hävda att detta värde tillförs befintliga pensionärer utan att någon annan i någon direkt bemärkelse betalar denna kostnad. Pensionärer som lever kortare än för deras ålder gällande återstående förväntade livstiden hinner dock inte tillgodogöra hela värdet av den bättre indexeringen. Problemet med att förändringen ger drivkrafter till personer att ta ut sin inkomstpension finns även i detta alternativ.

Tabell 13 Sammanfattning av effekter av olika sätt att minska förskottet/avdraget

Sätt att minska förskott/avdrag	Effekt för pensionssparare	Effekt för pensionärer
A. Sänkning av förskott/avdrag enbart för nytillkommande	Lägre ingångspensioner, bättre indexering	Endast påverkan via balansering
	Långsam positiv balansering	Långsam positiv balansering
B. Sänkning av förskott/avdrag för nytillkommande. Sänkning avdrag för befintliga pensionärer	Lägre ingångspensioner, bättre indexering	Oförändrade ingångspensioner, bättre indexering
	Negativ balansering	Negativ balansering
C. Sänkning av förskott/avdrag för nytillkommande. Åldersberoende full sänkning av pension och sänkning avdrag för befintliga pensionärer	Lägre ingångspensioner, bättre indexering	Nedräkning av pension, bättre indexering.
	Positiv balansering	Positiv balansering
D. Sänkning av förskott/avdrag för nytillkommande. Åldersberoende reducerad sänkning av pension och (full) sänkning avdrag för befintliga pensionärer	Lägre ingångspensioner, bättre indexering (ingen balansering)	Nedräkning av pension (men mindre än i C), bättre indexering. (ingen balansering)

6 Författningsförslag

Förslag till ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 58 kap. 18 § ska utgå,
dels att det i lagen ska införas nya bestämmelser, 58 kap. 12 a-12 b §§ av följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 58 kap. 12 a § ska lyda "Faktisk genomsnittsinkomst",
dels att rubriken närmast före 58 kap. 12 b § ska lyda "Preliminär genomsnittsinkomst",
dels att 58 kap. 11, 12, 13, 17, 20 §§, 61 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

58 kap.

10 §

Vissa beräkningar som anges i denna balk ska grundas på ett inkomstindex som beräknas för varje år. Inkomstindexet ska visa den allmänna inkomstutvecklingen.

Beräkningarna ska grundas på ett inkomstindex för 1999 om 100,00.

Inkomstindex ska visa genomsnittlig månadsinkomst avrundat till hela kronor.

11 §

Inkomstindex ska visa den relativa förändringen av genomsnittet av de årliga pensionsgrundande inkomsterna, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år. Vid beräkningen tillämpas inte 59 kap. 4 § andra stycket.

Inkomstindex ska visa genomsnittet av de beräknade månatliga pensionsgrundande inkomsterna för det år som indexet avser, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år. Vid beräkningen tillämpas inte 59 kap. 4 § andra stycket.

12 §

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

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

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

Förändringen av indextalet mellan två på varandra följande år ska motsvara den relativa förändringen av de inkomster som anges i 11 § mellan det år indexet avser och året närmast före det året.

Faktisk genomsnittsinkomst

12 a §

En faktisk genomsnittsinkomst ska beräknas för varje år. Den faktiska genomsnittsinkomsten beräknas på samma sätt som anges i 11 §.

Faktisk genomsnittsinkomst ska beräknas året närmast efter det år som det avser.

Preliminär genomsnittsinkomst

12 b §

En preliminär genomsnittsinkomst ska beräknas för varje år. Den preliminära genomsnittsinkomsten beräknas på samma sätt som anges i 11 §.

Preliminär genomsnittsinkomst ska beräknas året närmast efter det år som det avser.

13 §

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om inkomstindexet, *faktisk genomsnittsinkomst och preliminär genomsnittsinkomst.*

Balanstal

17 §

Avgiftsinkomsterna beräknas som produkten av
– *genomsnittet av inkomsterna det andra, tredje och fjärde året före det år balanstalet avser och*

– *inkomsternas beräknade årliga relativa förändring under det andra–femte året före det år balanstalet avser.*

Med avgiftsinkomst avses inkomsterna det andra året före det år som balanstalet avser.

20 §

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

1. pensionsbehållningar enligt 62 kap. 5–7 §§,
2. det beräknade värdet av pensionsrätter för inkomstpension enligt 61 kap. 5–10 §§,
1. pensionsbehållningar, enligt 62 kap. 5–7 §§, *utan beaktande av förändringen i inkomstindex mellan det andra året före det år balanstalet avser och det därefter*

3. utbetalad pension för varje åldersgrupp i december multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp för samma åldersgrupp, justerat med den räntefaktor som anges i 62 kap. 36 § och
 4. det beräknade värdet av kommande utbetalningar av tilläggspension för dem som inte börjat ta ut sådan pension.
2. det beräknade värdet av pensionsrätter för inkomstpension enligt 61 kap. 5–10 §§,
 3. utbetalad pension för varje åldersgrupp i december multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensions-belopp för samma åldersgrupp, justerat med den räntefaktor som anges i 62 kap. 36 § och
 4. det beräknade värdet av kommande utbetalningar av tilläggspension för dem som inte börjat ta ut sådan pension.

När pensionsskulden beräknas enligt första stycket ska summan av första stycket 1 och 3 multipliceras med kvoten mellan preliminär genomsnittsinkomst, beräknad enligt 58 kap. 12 b §, och inkomstindex för det andra året före det år balanstalet avser.

När pensionsskulden beräknas enligt första och andra stycket ska, om balansindex fastställts enligt 58 kap. 22-24 § § för året före det år balanstalet avser, beloppet i första stycket 3 multipliceras med senast fastställda balanstal.

61 kap.

6 §

Om inte annat följer av bestämmelserna i 7–10 §§, är den försäkrades pensionsrätt

1. för inkomstpension 16 procent av pensionsunderlaget, och
2. för premiepension 2,5 procent av pensionsunderlaget.

När pensionsrätten beräknas ska avrundning göras till närmaste lägre hela krontal.

Om inte annat följer av bestämmelserna i 7–10 §§, är den försäkrades pensionsrätt

1. för inkomstpension 16 procent av pensionsunderlaget, och
2. för premiepension 2,5 procent av pensionsunderlaget.

När pensionsrätten beräknas ska avrundning göras till närmaste lägre hela krontal.

Om balansindex fastställts enligt 58 kap. 22-24 §§ för det år när pensionsrätt fastställs ska pensionsrätt som anges i första stycket 1 multipliceras med kvoten av det

balansindex och det inkomstindex som fastställts för samma år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 november 2014 och tillämpas första gången vid fastställande av inkomstindex och balansindex för år 2015, fastställande av preliminär genomsnittsinkomst för år 2014, faktisk genomsnittsinkomst för år 2013 och fastställande av pensionsrätt för år 2013.

2. I november 2014 ska ett startinkomstindex för år 2014 beräknas och fastställas enligt 58 kap. 11 §. Detta index ersätter det tidigare fastställda inkomstindexet för år 2014 vid indexering enligt punkterna 4 och 5.

3. Om balansindex fastställts för 2014 ska ett startbalansindex beräknas för 2014. Detta index beräknas genom att multiplicera startinkomstindex för år 2014, beräknat enligt punkt 2, med kvoten av det balansindex och det inkomstindex som fastställts för år 2014. Detta startbalansindex ersätter det tidigare fastställda balansindexet för 2014 vid indexering enligt punkterna 4 och 5.

4. Vid beräkning av balansindex för år 2015, enligt 58 kap. 24 §, ska med beräknade balansindexet avses det startbalansindex för år 2014 som beräknats enligt punkt 3 och med inkomstindexet före årsskiftet avses det startinkomstindex som beräknats enligt punkt 2.

5. Vid indexering av pensionsbehållningen, enligt 62 kap. 18 §, under år 2014 ska pensionsbehållningarna räknas om med hänsyn till kvoten av startinkomstindex för år 2014, beräknad enligt punkt 2, och det inkomstindex som fastställts för år 2015. Om startbalansindex fastställts för år 2014 enligt punkt 3 ska beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för startinkomstindex. Om balansindex fastställts för år 2015 ska beräkningen göras med hänsyn till detta index istället för inkomstindex.

6. Vid följsamhetsindexering enligt 62 kap. 42-43 §§ som genomförs under år 2015 ska inkomstindex före årsskiftet utgöras av startinkomstindex för år 2014, beräknad enligt punkt 2. Om startbalansindex fastställts för år 2014, enligt punkt 3, ska beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för startinkomstindex.

7. Vid beräkning av pensionsskulden för år 2014 ska 58 kap. 20 § andra stycket inte tillämpas. 58 kap. 20 § andra stycket tillämpas första gången vid beräkning av pensionsskulden för år 2015.

Förslag till ändring i förordning (1998:1340) om inkomstgrundad ålderspension

Härigenom föreskrivs att det i förordning (1998:1340) om inkomstgrundad ålderspension ska införas nya bestämmelser, 10-14 §§ av följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §²⁶

Pensionsmyndigheten ska för varje år beräkna och fastställa inkomstindex enligt 58 kap. 10-12 §§ socialförsäkringsbalken.

Inkomstindex ska fastställas under november månad året före det år som

²⁶ Tidigare 10 § upphävd genom 2002:783.

indexet avser.

11 §²⁷

Pensionsmyndigheten ska för varje år beräkna och fastställa balanstalet enligt 58 kap. 14–20 §§ socialförsäkringsbalken och förordning (2002:780) om beräkning av balanstal.

12 §²⁸

Pensionsmyndigheten ska för varje år beräkna och fastställa balansindex enligt 58 kap. 22–24 §§ socialförsäkringsbalken.

Balansindex ska fastställas under november månad året före det år som indexet avser.

13 §²⁹

Pensionsmyndigheten ska för varje år beräkna och fastställa faktisk genomsnittsinkomst enligt 58 kap. 12 a § socialförsäkringsbalken.

Faktisk genomsnittsinkomst ska fastställas under november månad året efter det år som det avser.

14 §³⁰

Pensionsmyndigheten ska för varje år beräkna och fastställa preliminär genomsnittsinkomst enligt 58 kap. 12 b § socialförsäkringsbalken.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 november 2014 och tillämpas första gången vid fastställande av inkomstindex, balansindex och balanstal för år 2015, fastställande av faktisk genomsnittsinkomst för år 2013 och fastställande av preliminär genomsnittsinkomst för år 2014.

2. I november 2014 ska Pensionsmyndigheten beräkna och fastställa startinkomstindex och startbalansindex för år 2014 i enlighet med punkt 2 och 3 i övergångsregler till ändring i socialförsäkringsbalken (SFS).

²⁷ Tidigare 11 § upphävd genom 2002:783.

²⁸ Tidigare 12 § upphävd genom 2002:783.

²⁹ Tidigare 13 § upphävd genom 2002:783.

³⁰ Tidigare 14 § upphävd genom 2002:783.

³¹Förslag till ändring i förordning (2002:780) om beräkning av balanstal

Härigenom föreskrivs att i fråga om förordning (2002:780) om beräkning av balanstal ska 1 och 4 ha följande lydelse,

1. Balanstalet, *BT*,

Nuvarande lydelse

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

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

$$\overline{BF}(t) = \frac{BF(t) + BF(t-1) + BF(t-2)}{3}$$

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

$$\overline{OT}(t) = \text{median}[OT(t-1), OT(t-2), OT(t-3)]$$

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, ska upptas i fondernas årsredovisningar
- \overline{BF} = utjämnat värde för buffertfonden
- S = pensionsskuld
- \bar{A} = utjämnat värde för avgiften till fördelningssystemet
- \overline{OT} = utjämnat värde för omsättningstiden
- A = avgiftsinkomst till fördelningssystemet
- OT = omsättningstid
- KPI = konsumentprisindex för juni månad

Föreslagen lydelse

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

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

$$\overline{BF}(t) = \frac{BF(t) + BF(t-1) + BF(t-2)}{3}$$

$$\overline{OT}(t) = \text{median}[OT(t-1), OT(t-2), OT(t-3)]$$

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, ska upptas i fondernas årsredovisningar
- \overline{BF} = utjämnat värde för buffertfonden
- S= pensionsskuld
- \overline{OT} = utjämnat värde för omsättningstiden
- A= avgiftsinkomst till fördelningssystemet
- OT = omsättningstid

4. Pensionsskulden, S,

Nuvarande lydelse

$$S(t) = SA(t) + SP(t)$$

$$SA(t) = PB(t) + IPR(t) + TP(t)$$

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

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

där

- SA = pensionsskuld avseende pensionsåtagande som inte börjat utbetalas (pensionsskulden till ”förvärvsaktiva”)
- SP = pensionsskuld till pensionerade i fördelningssystemet avseende pensioner som utbetalas
- PB = summan av pensionsbehållningar enligt 62 kap. 2, 5 och 7 §§ socialförsäkringsbalken
- IPR = pensionsrätt för inkomstpension enligt 61 kap. 5–10 §§ samma balk
- TP = skattat värde för tilläggspension till personer som inte börjat att lyfta sin tilläggspension.

Föreslagen lydelse

$$S(t) = SA(t) + SP(t)$$

$$SA(t) = PB^*(t) + IPR(t) + TP(t)$$

$$PB^*(t) = \frac{i(t)}{I(t)} \times \frac{PB(t+1) - FVK(t)}{\frac{I(t+1)}{I(t)}} + FVK(t)$$

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

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

där

- SA = pensionsskuld avseende pensionsåtagande som inte börjat utbetalas (pensionsskulden till ”förvärvsaktiva”)
- SP = pensionsskuld till pensionerade i fördelningssystemet avseende pensioner som utbetalas
- PB = summan av pensionsbehållningar enligt 62 kap. 2, 5 och 7 §§ socialförsäkringsbalken
- PB* = summan av pensionsbehållningar innan årsräkningen
- IPR = pensionsrätt för inkomstpension enligt 61 kap. 5–10 §§ samma balk
- TP = skattat värde för tilläggspension till personer som inte börjat att lyfta sin tilläggspension.
- BT* = *fastställt balansstal för år då balansindex fastställts.*
- i = *preliminär genomsnittsinkomst enligt 58 kap. 12 b § samma balk*

I = *inkomstindex enligt 58 kap. 11 § samma balk.*
FVK = *Förvaltningskostnad*

Denna förordning träder i kraft den 1 november 2014 och tillämpas första gången vid beräkning balanstal för år 2015.

Beslut

Denna rapport har föredragits för pensionsmyndighetens styrelse den 19 februari 2013. Deltagare var ordförande Bo Könberg, ledamöterna Joachim Berner, Tomas Landeström, Per Nygren, Thomas Rolén och generaldirektör Katrin Westling Palm. Styrelsen beslutade att ge generaldirektören i uppdrag att färdigställa rapporten i enlighet med det som presenterades vid styrelsemötet. Rapporten beslutades den 25 februari 2013 av Generaldirektör Katrin Westling Palm. Vid båda tillfällena föredrogs rapporten av avdelningschefen Ole Settergren, aktuarien Elin Berglöf, analytikern Danne B. Mikula och juristen Jessica Mettäväinö.


Katrin Westling Palm
Generaldirektör

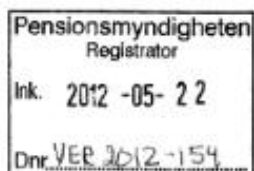

Ole Settergren
Avdelningschef Pensionsutvecklingsavdelningen

Bilagor

Bilaga 1 Uppdraget



Socialdepartementet



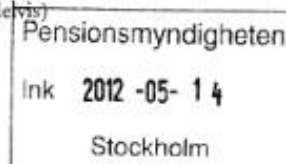
Regeringsbeslut III:1

2012-05-03

S2011/5900/SF

(delvis)

Pensionsmyndigheten
Box 3190
100 64 Stockholm



Uppdrag om fördjupad analys av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Pensionsmyndigheten att göra en fördjupad analys av två av de alternativ som redovisats i Pensionsmyndighetens rapport den 1 mars 2012 – Utvärdering av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet. De alternativ som ska analyseras ytterligare är dels möjligheterna för att minska eftersläpningen i beräkningen av inkomstindex, dels möjligheterna för att motverka överkompensation vid en positiv balansering av pensionsrätter.

Analysen ska ta sin utgångspunkt i den redovisning som finns i rapporten och komplettera den med hur färdiga lösningar för alternativen skulle kunna se ut. Redovisningen ska innehålla juridiska och ekonomiska konsekvenser för pensionssparare, pensionärer, pensionssystemet, statsbudgeten och finansiellt sparande på kort och på lång sikt. Analysen ska också belysa effekter vid olika faser av en balansering och vid olika utveckling av inkomstindex.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 mars 2013. En teknisk avstämning av arbetet med uppdraget ska ske under november 2012. Redovisning och avstämning ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

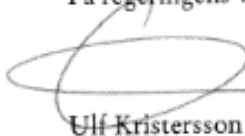
Ärendet

Regeringen gav den 16 juni 2011 Pensionsmyndigheten i uppdrag att utvärdera vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet. Uppdraget omfattade en utvärdering av inkomstindex, delningstalet samt de beräkningsfaktorer som ingår i balanstalet. Uppdraget syftade till en analys av möjligheter att förbättra systemets egenskaper utan att förändra pensions-

systemets principer eller försämra den finansiella stabiliteten. Några förslag skulle dock inte lämnas. Pensionsmyndigheten redovisade sitt uppdrag i en rapport den 1 mars 2012.

Pensionsmyndighetens rapport ger en god bild av olika möjligheter till justeringar i beräkningsreglerna och ger vägledning för vissa vägval. Det handlar dock om förändringar i ett komplext system varför underlaget inte är tillräckligt för att fullt ut ta ställning till de olika alternativen. I likhet med vad som också framgår i rapporten behövs ytterligare fördjupning och analys för att överblicka alla konsekvenser. Regeringen har i samråd med Pensionsgruppen gjort bedömningen att de alternativ som i första hand bör analyseras vidare är Eftersläpningen i inkomstindex (kapitel 3) och Inkonsekvens i balanseringen (kapitel 5).

På regeringens vägnar



Ulf Kristersson



Stefan Oscarson

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Socialförsäkringsutskottet
Pensionsgruppen (S 2007:F)

Bilaga 2 Balanseringsmekanismen i formler

- Utan balansering:

$$Indexering_t = \frac{Inkomstindex_t}{Inkomstindex_{t-1}}$$

- Med balansering:

År 1:

$$\begin{aligned} Indexering_t &= \frac{Balansindex_t}{Inkomstindex_{t-1}} \\ &= \{Balansindex_t = Balanstal_t \cdot Inkomstindex_t\} \\ &= Balanstal_t \cdot \frac{Inkomstindex_t}{Inkomstindex_{t-1}} \end{aligned}$$

År 2:

$$\begin{aligned} Indexering_{t+1} &= \frac{Balansindex_{t+1}}{Balansindex_t} \\ Balansindex_{t+1} &= Balansindex_t \cdot \frac{Inkomstindex_{t+1}}{Inkomstindex_t} \cdot Balanstal_{t+1} \\ &= Balanstal_t \cdot Inkomstindex_t \cdot \frac{Inkomstindex_{t+1}}{Inkomstindex_t} \cdot Balanstal_{t+1} \\ &= Balanstal_t \cdot Inkomstindex_{t+1} \cdot Balanstal_{t+1} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} Indexering_{t+1} &= \frac{Balansindex_{t+1}}{Balansindex_t} \\ &= \frac{Balanstal_t \cdot Inkomstindex_{t+1} \cdot Balanstal_{t+1}}{Balanstal_t \cdot Inkomstindex_t} \\ &= \frac{Inkomstindex_{t+1} \cdot Balanstal_{t+1}}{Inkomstindex_t} \end{aligned}$$

På samma sätt efterföljande år då balanseringen är aktiv:

$$Balansindex_n = Inkomstindex_n \cdot \prod_{i=1}^n Balanstal_n$$

När $Balansindex_T \geq Inkomstindex_T$ stängs balanseringen av och indexering sker enbart med inkomstindexering.

Bilaga 3 Typfallberäkning borttagande av överkompensation, prognos

De överslagsmässiga beräkningar som redovisas här är gjorda med samma antaganden som i tabell 3. Det vill säga de utgår från en person som intjänat pensionsrätt i 40 år, haft samma inkomst relativt snittinkomsten alla år och som går i pension vid 65 års ålder med en inkomstpension på 11 000 kronor och som antas ha allt intjänande enligt inkomstpensionsreglerna. Vidare är en utgångspunkt samma prognos för balanstalet som använts avsnitt 2. För att förenkla jämförelsen har bortsetts från inkomstindexeringen.

Av tabell B1. framgår att med tiden kommer alla överlevande i årskullar som intjänat pensionsrätt under balanseringsperioden att få en pension som är högre än den pension på 11 000 kronor som de i detta exempel hade haft om balanseringen aldrig aktiverats.

Tabell B1. Schablonmässig beskrivning av nuvarande reglers innebörd för ingångspension och pensionens utveckling under 16 år

Pensionsår/Pensione- ringsår	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1	10 809	10 326	10 367	10 589	10 389	10 300	10 341	10 462	10 522	10 531	10 563	10 647	10 759	10 868	10 952	11 034	11 111	11 181	11 222
2	10 321	10 350	10 573	10 378	10 284	10 322	10 443	10 506	10 516	10 548	10 632	10 746	10 857	10 944	11 027	11 107	11 178	11 221	11 222
3	10 346	10 555	10 362	10 273	10 305	10 423	10 487	10 500	10 533	10 617	10 731	10 844	10 934	11 019	11 100	11 174	11 218	11 221	11 222
4	10 551	10 345	10 257	10 294	10 407	10 467	10 481	10 517	10 602	10 715	10 829	10 920	11 008	11 092	11 167	11 214	11 218	11 221	11 222
5	10 340	10 240	10 278	10 396	10 451	10 462	10 498	10 585	10 700	10 813	10 905	10 995	11 081	11 159	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
6	10 235	10 261	10 379	10 440	10 445	10 479	10 566	10 684	10 798	10 889	10 980	11 068	11 148	11 199	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
7	10 257	10 362	10 423	10 434	10 462	10 547	10 665	10 781	10 874	10 964	11 052	11 134	11 188	11 199	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
8	10 358	10 406	10 418	10 451	10 530	10 645	10 762	10 857	10 948	11 036	11 119	11 174	11 188	11 199	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
9	10 401	10 401	10 435	10 519	10 628	10 742	10 838	10 932	11 021	11 103	11 159	11 174	11 188	11 199	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
10	10 396	10 418	10 502	10 617	10 725	10 818	10 912	11 004	11 087	11 143	11 159	11 174	11 188	11 199	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
11	10 413	10 485	10 600	10 714	10 801	10 892	10 984	11 070	11 127	11 143	11 159	11 174	11 188	11 199	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
12	10 481	10 583	10 697	10 789	10 875	10 964	11 050	11 110	11 127	11 143	11 159	11 174	11 188	11 199	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
13	10 578	10 679	10 772	10 863	10 946	11 030	11 090	11 110	11 127	11 143	11 159	11 174	11 188	11 199	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
14	10 674	10 754	10 846	10 935	11 012	11 070	11 090	11 110	11 127	11 143	11 159	11 174	11 188	11 199	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
15	10 750	10 828	10 918	11 001	11 052	11 070	11 090	11 110	11 127	11 143	11 159	11 174	11 188	11 199	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
16	10 823	10 900	10 983	11 040	11 052	11 070	11 090	11 110	11 127	11 143	11 159	11 174	11 188	11 199	11 207	11 214	11 218	11 221	11 222
Summerad pension	2 012 795	2 014 722	2 025 723	2 036 796	2 044 373	2 055 588	2 068 654	2 081 382	2 092 371	2 102 622	2 112 985	2 123 077	2 132 007	2 139 256	2 144 838	2 149 125	2 152 147	2 153 943	2 154 615

Tabell B1.1 ger motsvarande information om ingångspension och utvecklingen av denna pension under 16 år om de föreslagna reglerna hade gällt från balanseringsperiodens början år 2010. Allt eftersom balanseringen närmar sig att stängas av, närmar sig pensionen de 11 000 kronor som de i exemplet skulle ha haft om balanseringen aldrig varit aktiv. För den årskull som går i pension 2010 inträffar det efter 19 år, dvs. 2028 vilket inte redovisas i tabellen. När pensionen når den nivå den skulle ha haft utan balansering stannar pensionen på den nivån.

Tabell B1.2 Schablonmässig beskrivning av föreslagna reglers innebörd för ingångspension och pensionens utveckling under 16 år

Pensionsår/Pensioneringsår	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1	10 809	10 321	10 346	10 551	10 340	10 235	10 257	10 358	10 401	10 396	10 413	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000
2	10 321	10 346	10 551	10 340	10 235	10 257	10 358	10 401	10 396	10 413	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000
3	10 346	10 551	10 340	10 235	10 257	10 358	10 401	10 396	10 413	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000
4	10 551	10 340	10 235	10 257	10 358	10 401	10 396	10 413	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000
5	10 340	10 235	10 257	10 358	10 401	10 396	10 413	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
6	10 235	10 257	10 358	10 401	10 396	10 413	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
7	10 257	10 358	10 401	10 396	10 413	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
8	10 358	10 401	10 396	10 413	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
9	10 401	10 396	10 413	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
10	10 396	10 413	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
11	10 413	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
12	10 481	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
13	10 578	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
14	10 674	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
15	10 750	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
16	10 823	10 895	10 961	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
	2 012	2 013	2 021	2 029	2 034	2 042	2 051	2 060	2 068	2 075	2 082	2 089	2 096	2 101	2 105	2 108	2 110	2 111	2 112
Summerad pension	795	830	504	353	744	662	839	759	465	647	892	937	171	236	143	146	266	527	000

* För att visa effekten på pensionen enbart av att balansera nyintjänad pensionsrätt är pensionen med de nya reglerna beräknade med samma balanstal som pensionen med nuvarande regler. Det innebär en marginell underskattning av pensionen med nya regler, och överdriver således marginellt skillnaden mellan reglerna.

Bilaga 4 Alternativ metod att förhindra överkompensation

I Pensionsmyndighetens rapport 2012-03-01 presenterades två alternativ för att förhindra överkompensation: *Nedbalansering av pensionsrätter* och *Separera indexeringen av kontots saldo och balanseringen*. I kapitel 3 beskrivs det första alternativet. Här följer en beskrivning samt beräkningar avseende det senare alternativet.

Separera indexeringen av kontots saldo och balanseringen

Förslaget innebär att pensionsbehållningarna inklusive de nya pensionsrätterna under en balanseringsperiod först inkomstindexeras på samma sätt som innan balanseringen aktiverades. Efter att arvsvinster har lagts till kontot och förvaltningskostnader har dragits bort, balanseras pensionsbehållningarna ner genom att multiplicera saldot på pensionskontot med produkten av alla balanstal. Det innebär alltså att man avstår från att använda balansindex vid indexering under en balanseringsperiod.

Förslaget innebär att alla pensionsrätter på kontot finns uttryckta i samma ”obalanserade” värde. När saldot därefter multipliceras med produkten av alla aktuella balanstal fås ett liknande resultat som i alternativet som presenteras i kapitel 3. Förslagen får alltså samma effekt om man enbart ser till konsekvenserna för pensionssystemet. Skillnaden är egentligen bara i vilken ordning saker görs. ”Vinsten” i förslagen blir samma; 27 miljarder som visades i kapitel 3.

Till skillnad från förslaget med nedbalanserade pensionsrätter hade förslaget med separat indexering behövt införas sedan starten av balanseringsperioden; alla pensionsbehållningar hade då behövt räknas om retroaktivt. Detta innebär å ena sida betydliga svårigheter att genomföra förslaget framförallt juridiskt, men även IT-mässigt och kommunikativt, å andra sidan hade förändringen kunnat ge full effekt. De första fem åren 2008-2012 är i någon mening ”förlorade” i alternativet som beskrivs i kapitel 3.

Tabell B2 visar hur balanstalet, balanstalsprodukten och balansindex skulle ha utvecklats då. (Jämför med Tabell 4 i avsnitt 3 som visar hur effekten skulle bli om förändringen införs fr.o.m 2013). Observera att siffrorna för åren 2008-2011 är beräknade som att förändringen genomförs retroaktivt för dessa år.

Tabell B2. Balanstal, balanstalsprodukt och balansindex

	2008	2009	2010	2011	2012		
Balanstal, nuvarande	0,9826	0,9549	1,0024	1,0198	0,9800		
Balanstal, förslag	0,9826	0,9553	1,0038	1,0201	0,9791		
Skillnad, balanstal	0,0000	0,0004	0,0014	0,0003	-0,0009		
Balanstalsprodukt, nuvarande	0,9826	0,9383	0,9405	0,9591	0,9400		
Balanstalsprodukt, förslag	0,9826	0,9387	0,9423	0,9612	0,9411		
Skillnad, balanstalsprodukt	0,00%	0,05%	0,19%	0,21%	0,12%		
Inkomstindex	139,74	142,34	149,32	154,84	159,23		
Balansindex, nuvarande	137,31	133,55	140,44	148,51	149,67		
Balansindex, förslag	137,31	133,62	140,70	148,83	149,85		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Balanstal, nuvarande	0,9899	1,0021	1,0099	1,0042	0,9995	1,0016	1,0065
Balanstal, förslag	0,9900	1,0028	1,0100	1,0037	0,9992	1,0017	1,0066
Skillnad, balanstal	0,0001	0,0007	0,0002	-0,0005	-0,0003	0,0001	-0,0002
Balanstalsprodukt, nuvarande	0,9305	0,9324	0,9416	0,9456	0,9451	0,9466	0,9527
Balanstalsprodukt, förslag	0,9316	0,9342	0,9436	0,9471	0,9463	0,9479	0,9542
Skillnad, balanstalsprodukt	0,13%	0,20%	0,21%	0,16%	0,13%	0,14%	0,15%
Inkomstindex	164,22	170,24	176,44	182,28	188,08	193,93	199,89
Balansindex, nuvarande	152,80	158,73	166,13	172,36	177,75	183,57	190,44
Balansindex, förslag	152,99	159,04	166,49	172,64	177,98	183,82	190,73
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Balanstal, nuvarande	1,0093	1,0091	1,0071	1,0068	1,0066	1,0060	1,0058
Balanstal, förslag	1,0091	1,0088	1,0067	1,0067	1,0065	1,0059	1,0056
Skillnad, balanstal	-0,0002	-0,0004	-0,0003	-0,0002	-0,0001	-0,0002	-0,0002
Balanstalsprodukt, nuvarande	0,9616	0,9704	0,9772	0,9839	0,9904	0,9964	1,0022
Balanstalsprodukt, förslag	0,9629	0,9713	0,9779	0,9844	0,9908	0,9966	1,0022

Fördjupad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet
 Rapport till regeringen

Datum
 Dok.bet.
 Version
 Dnr/Ref.

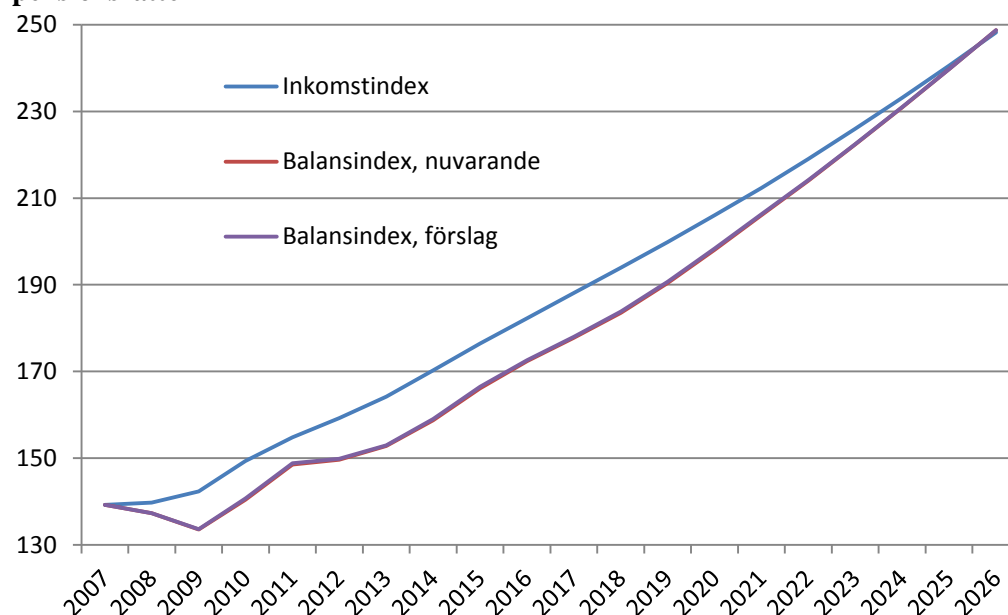
2013-02-25
 PID122686
 1.0
 VER 2012-154

Skillnad, balanstalsprodukt	0,13%	0,10%	0,07%	0,05%	0,04%	0,02%	0,00%
Inkomstindex	206,03	212,36	219,03	225,99	233,16	240,56	248,20
Balansindex, nuvarande	198,12	206,07	214,04	222,35	230,93	239,69	248,74
Balansindex, förslag	198,38	206,27	214,18	222,46	231,01	239,74	248,74

Nedan visas samma typer av diagram som i kap 3.3, men beräknade som om förändringen varit införd redan vid balanseringsperiodens start.

Diagram B1 visar en variant på diagram 1, där den blå linjen är inkomstindex, och den röda är balansindex utan den föreslagna förändringen. Den lila linjen är balansindex när pensionsrätterna intjänande under balanseringsperioden skrivs ner med produkten av balanstalen. Nedskrivningen ger alltså en relativt liten effekt på balansindex. De flesta års balanstal blir något högre, alltså blir indexeringen av pensionsbehållningarna och pensionerna något högre. Det innebär också att den lila linjen i tangentens riktning skulle korsa inkomstindexlinjen något tidigare än den röda linjen, alltså skulle balanseringsperioden rent teoretiskt bli något kortare. I praktiken avslutas balanseringsperioden samma år, 2026, både med och utan förändringen.

Diagram B1. Balanseringsperioden med införande av nedbalanserade pensionsrätter



Förändringen ger inledningsvis en förstärkning av balanstalet, men efter ett tag kommer ”rekylen” ikapp och fortsättningsvis ligger de nya balanstalen nära eller till och med under de ursprungliga balanstalen, se diagram B2. Med rekylen avses det faktum att de nya förstärkta (högre) balanstalen kommer att indexera pensionssskulden för aktiva och pensionärer med detta högre balanstal, vilket ger en högre skuld och därmed ett lägre balanstal. Balanstalsprodukten och därmed balansindex med nedbalanserade pensionsrätter är dock alltid högre än den ursprungliga balanstalsprodukten och de ursprungliga balansindex, se diagram B3.

Diagram B2. Balanstal 2010-2026, jämförelse

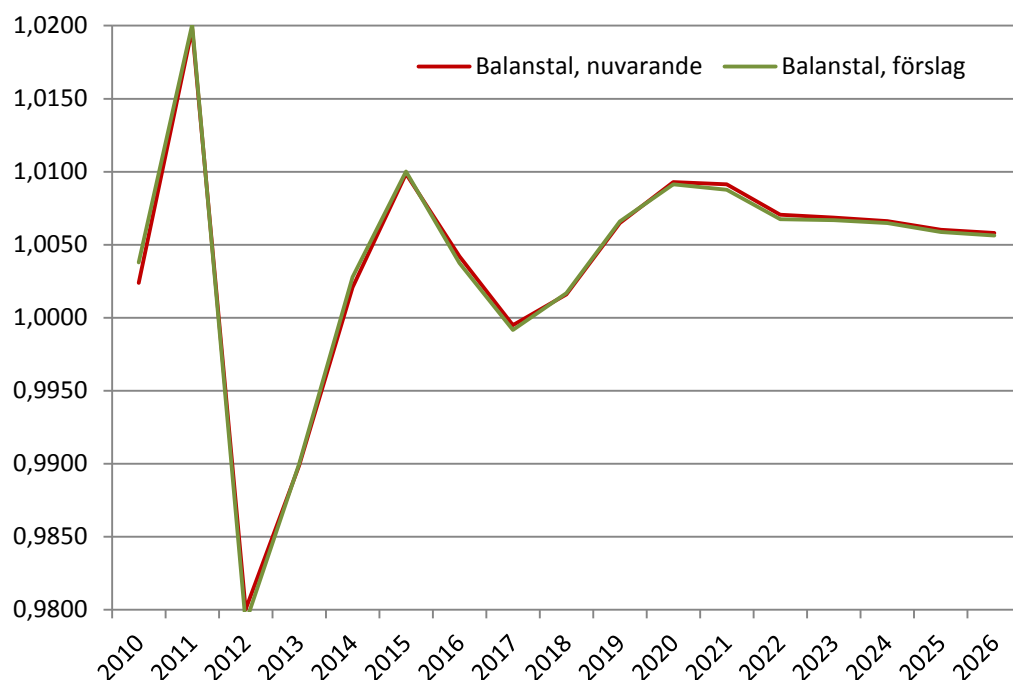


Diagram B3. Balanstalsprodukt 2010-2026, jämförelse

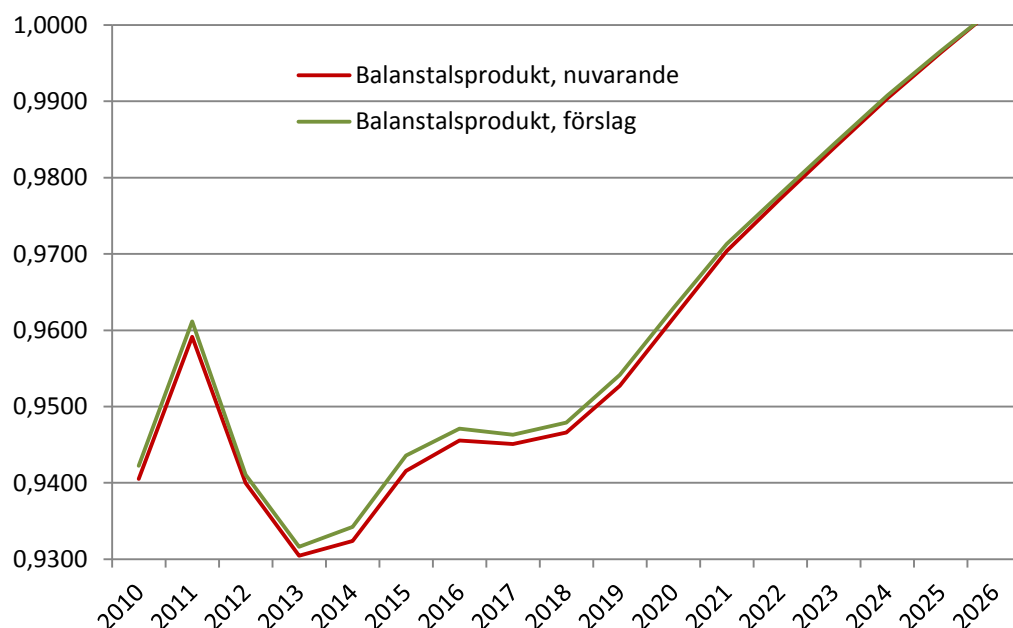
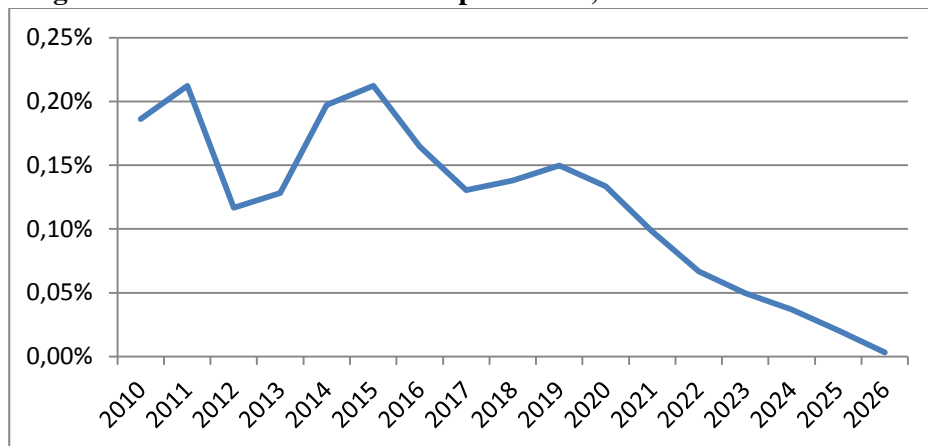


Diagram B4 visar skillnaden i balanstalsprodukt mellan nuvarande hantering och om något av förslagen införs. Förändringen skulle ge en förstärkning av balanstalsprodukten på i snitt cirka 0,12% per år. Det är samma sak som att den lila linjen i diagram 3 ligger i snitt cirka 0,12% högre än den röda linjen. Det är också så mycket högre indexeringen skulle ha kunnat vara utan inkonsekvensen. På en genomsnittlig behållning på 800 000 kr skulle indexeringen alltså ha varit ca 960 kr

högre. Som jämförelse är det i storleksordningen av en halv extra genomsnittlig arvsvinst.

Diagram B4. Skillnaden i balanstalsprodukten, 2010-2026



Effekter på arvsvinster och förvaltningskostnader

Varje år genomför en årsräkning på inkomstpensionskontot i månadsskiftet november/december. Årsräkning görs i två steg: först läses uppgifter om PGI m.m. in från Skatteverket. Sedan beräknas i tur och ordning: pensionsrätt, indexering, arvsvinst och slutligen förvaltningskostnad.

Indexeringen beräknas på ingående pensionsbehållning och pensionsrätt. Arvsvinst beräknas på ingående pensionsbehållning, nyintjänad pensionsrätt och indexering. Förvaltningskostnad beräknas sist efter att pensionsrätt, arvsvinst och indexering beräknats för kontot. Utgående pensionsbehållning beräknas som ingående pensionsbehållning adderat med pensionsrätt, arvsvinst, indexering och subtraherat med förvaltningskostnader.

De båda förslagen *Nedbalansering av pensionsrätter* och *Separera indexeringen av kontots saldo och balanseringen* kommer att ge samma resultat på utgående pensionsbehållningar, men det kommer att bli skillnad i hur mycket som hamnar i indexering, arvsvinst respektive förvaltningskostnad.

Tabell B3 illustrerar ett konto med ingående pensionsbehållning 2010 på 4000 kr och pensionsrätt på 193 kr. Vid årsräkningen i slutet av 2010 användes indexeringen - 2,7 procent (balanstalet 0,9549 och inkomstindex 1,9 procent från 2009, arvsvinstfaktorn 1,004 för en viss kohort och förvaltningskostnadsfaktorn 0,99811). I nuvarande hantering räknas indexeringen på 4193 kr. I förslaget *Nedbalansering av pensionsrätter* räknas indexeringen på 4190 kr, det vill säga pensionsbehållningen samt den nedskrivna pensionsrätten 190 ($193 \cdot 0,9826$, där 0,9826 är balanstalet för 2008). I förslaget *Separera indexeringen av kontots saldo och balanseringen* räknas (inkomst)indexeringen på $4264 = 4071 + 193$, där $4071 = 4000 / 0,9826$. Arvsvinst och förvaltningskostnader beräknas sedan på summan av de tidigare beräkningarna. Utgående pensionsbehållning i nuvarande hantering blir 4096 kr. I båda förslagen blir det samma utgående behållning 4092 kr, alltså något lägre, vilket ger en lägre pensionsskuld och ett högre balanstal. Skillnaden ligger i hur mycket som hamnar i de olika delarna Indexering, Arvsvinst och Förvaltningskostnad.

Tabell B3. Årsomräkning i nuvarande hantering, samt för de båda förslagen.

		Nuvarande	Nedbalansering	Separera indexeringen
PBH IB	4000	4 000	4 000	4 071
Pensionsrätt	193	193	190	193
Indexering	-2,696%	-113,03	-112,94	81,01
Arvsvinst	1,004	16,320	16,307	17,379
Förvaltningskostnad	0,999811	-0,7742	-0,7736	-0,8245
PBH UB		4 096	4 092	4 361
PBH balanserad				4 092

Bilaga 5 Formell beskrivning av en nominell begränsningsregel för balanseringen

En nominell begränsning för balanseringens effekt på indexeringen kan uttryckas på följande sätt. Utifrån inkomstindex Ink_x med avdrag för normen på 1.6% bestäms startpunkten för nominell begränsning, nedan kallat F (Följsamhetsindexering utan balansering):

$$F = \frac{Ink_x}{1,016}$$

Mot F jämförs sedan balanseringsbehovet (aktuellt balanstal-1). Om F är mindre än 0, det vill säga om inkomstindexering med avdrag för normen på 1,6 procent är lägre än 0, finns inget utrymme för någon balansering. I detta historiskt sett relativt ovanliga fall, men som inträffade 2010³², kan inget av det av det föreliggande balanseringsbehovet få utrymme. Den faktiska balanseringen FB blir alltså noll.

Indexeringen I_x i detta fall blir just F som alltså är under 0. Indexeringen i sig kan alltså bli negativ.

$$\text{Om } F = \frac{Ink_x}{1,016} < 0$$

$$\Rightarrow FB = 0$$

$$\Rightarrow I_x = F$$

Om F är över noll finns två olika scenarier. Man jämför då F mot balanseringsbehovet BB. Om balanseringsbehovet är större än F kan endast den delen av balanseringsbehovet som är lika stor som F användas, det vill säga man balanserar enbart så mycket som F tillåter. Om till exempel F är 3% och balanseringsbehovet BB är -4% blir den faktiska balanseringen FB 3%.

Om balanseringsbehovet är mindre än F finns det utrymme för hela

balanseringsbehovet. Indexeringen I_x blir i båda dessa fall FIUB multiplicerat med faktiskt balansering FB.

$$\text{Om } F = \frac{Ink_x}{1,016} > 0$$

- Om $F < BB$

$$\Rightarrow FB = F$$

$$\Rightarrow I_x = (F * FB) - 1 = 0$$

- Om $F > BB$

$$\Rightarrow FB = BB$$

$$\Rightarrow I_x = (F * FB) - 1$$

³² Av avsnitt 7 framgår att inkomstindex minus 1,6 procent under den 52 åriga perioden 1960-2012 var negativ i löpande priser ett enda år, nämligen 2010.