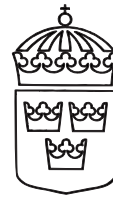


Regeringens proposition

2008/09:219



Utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av
balanstalet

Prop.
2008/09:219

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 juni 2009

Fredrik Reinfeldt

Cristina Husmark Pehrsson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att när balanstalet inom ålderspensionssystemet beräknas ska till avgiftstillgången läggas ett värde av buffertfonden beräknat som ett medelvärde av de tre senaste årens redovisade marknadsvärden.

Regeringen föreslår att ändringen ska träda i kraft den 25 november 2009 och tillämpas första gången vid fastställande av balanstalet för 2010.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Buffertfondens värde vid beräkning av balanstalet.....	5
5	Konsekvenser.....	9
6	Författningskommentar.....	9
	Bilaga 1 Lagförslag i promemorian om utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet	10
	Bilaga 2 Förteckning över remissinstanser	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 juni 2009	12

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2008/09:219

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

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

Prop. 2008/09:219

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 a § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 5 a §¹

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

Regeringen *ska* för varje år fastställa ett *balanstal*. Detta tal ska visa förhållandet mellan fördelningssystemets avgiftstillgång och fördelningssystemets pensionsskuld vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser. *Vid denna beräkning ska till avgiftstillgången läggas medelvärdet av de redovisade marknadsvärdena av tillgångarna hos Första-Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra, tredje respektive fjärde året före det år balanstalet avser.*

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

Denna lag träder i kraft den 25 november 2009 och tillämpas första gången vid fastställande av balanstalet för år 2010.

¹ Senaste lydelse 2001:222.

Pensionssystemet grundar sig på en överenskommelse mellan socialdemokraterna, moderaterna, folkpartiet, centerpartiet och kristdemokraterna. Pensionsgruppen (S2008:F) med företrädare för de fem partierna har till uppgift att med utgångspunkt i pensionsöverenskommelsen vårda pensionssystemet.

Till följd av det kraftiga börsfallet hösten 2008 försämrades pensionssystemets finansiella ställning påtagligt. Pensionsgruppen ansåg utifrån detta att det fanns skäl att utreda om balanstalets konstruktion ger en optimalt rättvisande bild av pensionssystemets finansiella ställning. Regeringen gav den 12 februari 2009 Försäkringskassan i uppdrag att i samråd med Konjunkturinstitutet, Riksgäldskontoret och AP-fonderna göra en analys av balanstalets konstruktion och funktion och effekterna av en utjämning av buffertfonden (S2009/1310/SF). Uppdraget togs fram i samråd med Pensionsgruppen.

Försäkringskassan redovisade den 14 april 2009 i en skrivelse alternativa möjligheter.

Med utgångspunkt i Försäkringskassans skrivelse enades Pensionsgruppen att ställa sig bakom ett förslag om att vid beräkningen av balanstalet använda ett utjämnat fondvärde. Ett sådant förslag med lagtext togs fram i samråd med Pensionsgruppen. Promemorian har remissbehandlats. Promemorians lagförslag återfinns i *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En remissammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2009/1310/SF).

4 Buffertfondens värde vid beräkning av balanstalet

Förslag: Vid beräkning av balanstalet ska, till värdet av avgiftstillgången, läggas värdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna vilket beräknas som medelvärdet av fondernas redovisade marknadsvärden vid utgången av det andra, tredje och fjärde året före det år som balanstalet avser.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser avstyrker förslaget. Flera remissinstanser, som *Sveriges Pensionärsförbund* (SPF), *Tredje AP-fonden*, *Riksförbundet PensionärsGemenskap* (RPG), och *Premiepensionsmyndigheten* (PPM), betonar att de delar regeringens intention att undvika orimliga konsekvenser för pensionärerna och dämpa effekten av finanskrisen vid kommande årsskifte. Samtidigt pekar de på att det har funnits för lite tid för analys och möjlighet till att överväga andra förslag. En stor majoritet av remissinstanserna framför en uppmaning att iakttäta stor försiktighet när det gäller att genomföra ändringar i pensionssystemet och att det krävs mer analys. Flertalet av remissinstanserna uttrycker att en effekt av att utjämna buffertfonden blir en omfördelning av pension mellan årskullar och generationer. *Andra AP-fonden* menar även att förslaget kommer att få en över tiden minskad betydelse i takt med att buffertfondens andel av tillgångarna sjunker. *Riksgäldskontoret* och

Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF) lyfter fram att det problematiska i att, som förslaget innebär, använda tidigare marknadsvärden som inte längre går att realisera. *Konjunkturinstitutet* instämmer helt i regeringens förslag och refererar till att genomförandegruppen redan vid införandet övervägde förslaget men avstod till förmån för en enklare beräkning. *Försäkringskassan* ansluter till andra remissinstanser i det att förändringar bör ske med försiktighet och att förslaget inte minskar variationerna i pensionerna över tid utan menar att andra sätt att dämpa variationer bör undersökas. *Sjunde AP-fonden* ställer sig bakom förslaget, men tycker att regeringen bör överväga en längre period – fem år – som underlag för utjämningen.

Skälen för förslaget: En grundprincip för pensionssystemet är att pensionerna bestäms av de tillgångar som finns i systemet och att de ska betalas åter till dem som sparar och till dem som tar ut pension. För att jämna ut vid tillfälliga variationer i uttag av pensioner, exempelvis vid relativt stora årskullar, finns det en buffertfond som består av Första- Fjärde och Sjätte AP-fonderna.

Pensionssystemet följer den samhällsekonomiska utvecklingen. När inkomstutvecklingen är god får pensionärer och de som tjänar in pension ta del av den positiva utvecklingen. Det innebär även att pensionärer och pensionssparare är med och bär konsekvenserna när den samhällsekonomiska utvecklingen är sämre. Det bakomliggande syftet med detta är att pensionerna ska följa inkomstutvecklingen i Sverige, underskott ska hanteras när de uppkommer och skulder ska inte vältras över på framtida generationer.

Pensionssystemet är konstruerat för att automatiskt hantera eventuella underskott i systemet. Detta görs genom den automatiska balanseringen. Den innebär att regeringen årligen fastställer ett balanstal, som är ett mått på förhållandet mellan systemets tillgångar och skulder (Balanstal = (Avgiftstillgång + Buffertfond)/Pensionsskuld).

Om skulderna överstiger tillgångarna aktiveras den automatiska balanseringen och indexeringen av pensioner och pensionsrätter kommer därmed under en period att ske genom ett annat index ett s.k. balansindex. Balansindex kan enkelt beskrivas som en produkt av balanstalet och inkomstindex och styrs således av båda dessa faktorer.

När införandet av den automatiska balanseringen diskuterades fanns flera frågor kring utformandet generellt och specifikt kring vilket värde som buffertfonden borde ha när balanstalet beräknas. Analyser gjorda i departementsskriften *Automatisk balansering av ålderspensionssystemet* (Ds 1999:43) visar att även ovanligt kraftiga svängningar i tillgångsvärdena inte kan aktivera balanseringen om inte systemets ställning redan är svag, dvs. att balanstalet redan ligger nära 1,00. Beräkningar visade att det krävs svängningar i buffertfondens värde på över 35 procent i scenariot med SCB befolkningsprognos, 2 procent tillväxt och 3 procent avkastning för att balanstalet något år under perioden 2005–2050 skall falla under 1,00. I skriften föreslås dock att buffertfondens värde i balanstalsberäkningen ska: ”utgå från marknadsvärdet vid en enda tidpunkt då det är enkelt och gör balanstalet lättare att förstå. Förslaget har dock den uppenbara nackdelen att tillfälliga variationer i tillgångsvärdena kan leda till att balanseringen utlöses.”

Bland remissinstanserna fanns skilda uppfattningar om denna utformning men flertalet förordade en enskild tidpunkt. I propositionen gjordes bedömningen att det faktum att fonden endast utgör en liten del av systemets tillgångar talar för att risken för att variationer i fondvärdet opåkallat skulle utlösa balanseringen inte försvarade den ökade komplexitet som en utjämning skulle medföra. Regeringen konstaterade dock att utvecklingen av balanstalet vid tillfälliga variationer måste följas noga. Med den aktuella situationen har det visat sig, trots att buffertfonden står för en relativt sett mindre andel av tillgångarna, att balanstalet påverkas och därmed pensionerna påtagligt av det kraftiga börsfallet. De fem partierna bakom pensionsöverenskommelsen har utifrån detta konstaterat att den nu aktuella krisen visar att det finns skäl att ompröva den tidigare slutsatsen.

Hittills har balanstalet överstigit 1,0000 vid varje beräkning. Sedan pensionssystemet infördes har utvecklingen inneburit en hög ränta på pensionskontona och årligen höjda pensionsutbetalningar. År 2009 räknades exempelvis inkomst- och tilläggs pensionerna upp med 4,5 procent. Sedan följsamhetsindexeringen infördes vid årsskiftet 2001/2002 har pensionerna totalt ökat med 21,2 procent. En indexering med prisbasbeloppet såsom skedde i ATP-systemet skulle under motsvarande period ha gett 16 procent.

Under hösten 2008 försämrades världsekonomin snabbt med finanskrisen som ledde till att Stockholmsbörsen föll med drygt 40 procent under 2008.

En följd av utvecklingen är att skulderna för första gången är större än tillgångarna i pensionssystemet och balanstalet för 2010 har av Försäkringskassan beräknats till 0,9672. Därmed kommer pensionerna att sänkas vid årsskiftet. Den huvudsakliga orsaken till det låga balanstalet är buffertfondens värdeminskning – fondens värde var 191 mdr lägre den 31 december 2008 än ett år tidigare. Med oförändrat värde på buffertfonden hade balanstalet i stället varit 0,9929. Det innebär att vid nästa årsskifte befinner vi oss i en situation som tidigare bedömts som mer eller mindre osannolik. Situationen uppstod efter det att 2009 års balanstal låg nära 1 (1,0026) och det år som följde gav en kraftig minskning av värdet på buffertfonden den 31 december. Stora fluktuationer på börsen visar sig ge förhållandevis stora svängningar av pensionsnivåerna. En sådan ryckighet är inte önskvärd. Pensionärer har sämre förutsättningar att jämna ut variationer i sin inkomst, t.ex. har de flesta inga möjligheter att höja inkomsten genom att förvärvsarbeta.

Pensionsgruppen, med företrädare för de fem partierna bakom pensionsöverenskommelsen, har därför diskuterat metoder för att minska svängningarna. Med utgångspunkt i gruppens ställningstagande gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att i samråd med Riksgäldskontoret, Konjunkturinstitutet och AP-fonderna analysera balanstalets funktion och konstruktion (S2009/1310/SF). I sin redovisning av uppdraget (2009-04-14) har Försäkringskassan analyserat möjligheten och konsekvenserna av att tillämpa ett utjämnat treårsvärde i stället för värdet för det senaste året. I sin rapport menar Försäkringskassan att en utjämnad buffertfondsvärdering leder till att balanseringseffekten sprids ut över flera år vilket skulle ge pensionärerna jämnare inkomstutveckling. Att göra detta i nuvarande situation ger emellertid en förlängd period av

balansering och försenar återgången till ordinarie indexering. Det ökar i sin tur skillnaden mellan inkomstutveckling för yrkesaktiva och pensionärer. Försäkringskassan anser att en utjämning kan ge höjd risk för tömning av buffertfonden och påpekar även att tekniska justeringar av den här arten bör göras med stor försiktighet.

Utan den föreslagna justeringen i balanstalsberäkningen kommer inkomstpensionerna att sänkas med cirka 3,8 procent, vilket för en pensionär med 12 000 kronor i månaden ger en pension efter årsskiftet på 11 540 kronor. Om ett treårigt utjämnat värde tillämpas minskar effekten av den stora börsnedgången 2008 och balanstalet blir i stället 0,9826 och minskningen för pensionären i exemplet ovan, blir i stället 2,3 procent till 11 725 kronor. En utjämning innebär också att värdet under kommande år blir något lägre än annars om börsen stiger. Effekten för 2011 och senare är alltså starkt beroende av börsutvecklingen.

Med en utjämning av buffertfonden blir utvecklingen av pensionerna jämnare. Kraftiga börsfall får inte samma snabba genomslagskraft och vice versa. Består värdetappet under fler år förlängs visserligen perioden med balansering men i så fall är försämringen också betydande och inte längre tillfällig.

Flera remissinstanser delar regeringens uppfattning att det är angeläget att minska risken för plötsliga svängningar i utbetalade pensionsbelopp. Samtidigt pekar flera remissinstanser på att förslaget företrädesvis borde analyserats ytterligare.

Buffertfonden står för en tiondel av tillgångarna i systemet och ska i normala fall inte påverka balansen i systemet i den utsträckning som den gör för 2008. För att se till att pensionssystemet framöver inte är så känsligt för svängningar på börsen behövs åtgärder för att bevara ett långsiktigt stabilt system. Med hänsyn till pensionssystemets komplexitet och självständighet måste sådana förslag föregås av omfattande analyser och remissomgångar, precis som remissinstanserna påpekar. Försäkringskassan visar vidare i sin beräkning att, givet de förutsättningar som finns i dag, det finns risk för att en utjämning av värdet av buffertfonden kan förlänga perioden av balansering.

Regeringen har också gemensamt med Pensionsgruppen påbörjat ett arbete med att ordentligt analysera och inventera möjligheter till ökad stabilitet i utbetalningarna på lång sikt. Det arbetet går inte att genomföra före årsskiftet 2009/2010. Regeringen anser dock att det inte är rimligt att låta balanstalet på 0,9672 slå igenom fullt ut 2010 och ge en betydande sänkning av inkomsten för dagens pensionärer.

En utjämning med ett glidande treårsvärde innebär att alla tillgångar i beräkningen av balanstalet behandlas enligt likartade principer. Utöver buffertfondernas värde utgörs pensionssystemets tillgångar vid beräkning av balanstalet också av den s.k. avgiftstillgången. Avgiftstillgången motsvarar värdet av avgiftsflödet till inkomstpensionen och beräknas som ett genomsnittligt värde för den senaste treårsperioden medan buffertfonderna med dagens regler mäts genom marknadsvärdet för ett enskilt år. Även den del av pensionsskulden som består av pensioner som betalas ut beräknas delvis med hjälp av treåriga snitt av förväntad medellivslängd.

Det finns både för- och nackdelar med att använda ett utjämnat värde i stället för det senast fastställda marknadsvärdet för tillgångarna i buffert-

fonderna. Balanseringsperioden kan förlängas och den efterföljande återhämtningen av pensionerna kan försenas jämfört med nuvarande regler. Värdet av en jämnare utveckling av pensionerna i stället för en ryckighet i utvecklingen väger dock betydligt tyngre. Regeringen föreslår därför att ett utjämnat fondvärde bör användas i stället för ett värde för ett enskilt år.

5 Konsekvenser

För 2009 blir det en engångskonsekvens av förslaget eftersom Försäkringskassan kommer att behöva räkna balanstalet ytterligare en gång utöver det de beräknat i samband med Pensionssystemets årsredovisning Orange rapport 2008.

Utöver detta finns det inga administrativa konsekvenser eller kostnader för den justerade beräkningen. Samtliga uppgifter som används är redan kända. I avsnitt 4 har konsekvenserna för indexeringen av utgående inkomstpensioner samt pensionsbehållningen redovisats.

6 Författningskommentar

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

1 kap.

5 a §

Ändringen i paragrafens *första stycke* innebär att de tillgångar hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna som ska läggas till fördelnings-systemets avgiftstillgång ska beräknas som ett medelvärde av tillgångarna hos AP-fonderna för de tre åren som närmast föregår året före det år balanstalet avser.

Lagförslag i promemorian om utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet

Prop. 2008/09:219
Bilaga 1

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

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 a § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 5 a §

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

Regeringen *ska* för varje år fastställa ett balanstal. Detta tal *ska* visa förhållandet mellan fördelningssystemets avgiftstillgång och fördelningssystemets pensionsskuld vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser. *Vid beräkningen av avgiftstillgången ska ett tillägg göras med medelvärdet av de redovisade marknadsvärdena av tillgångarna hos Första-Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra, tredje respektive fjärde året före det år balanstalet avser.*

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

Denna lag träder i kraft den xx 2009 och tillämpas första gången vid fastställande av balanstalet för år 2010.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2008/09:219
Bilaga 2

Promemoriam ”Utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet”

Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Konjunkturinstitutet, Riksgäldskontoret, Första AP-fonden, Andra AP-fonden, Tredje AP-fonden, Fjärde AP-fonden, Sjätte AP-fonden, Sjunde AP-fonden, Arbetsgivarverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Sveriges Pensionärsförbund (SPF), Svenska Kommunalpensionärernas förbund (SKPF), Sveriges Pensionärers Riksförbund, (SPRF), Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG).

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 juni 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: Cristina Husmark Pehrsson

Regeringen beslutar proposition Utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet