

Ålderspensions- systemet vid sidan av statsbudgeten



Förslag till statsbudget för 2010

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	7
2	Lagförslag.....	9
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:000) om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.....	9
3	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	11
3.1	Omfattning.....	11
3.2	Ålderspensionssystemets förvaltning och utveckling	12
3.3	Inkomstpensionssystemets finansiella ställning	12
3.4	Premiepensionssystemets utveckling	14
3.5	Pensionsmyndigheten och pensionsadministrationen	15
3.6	Pensionsålder och utträdesålder från arbetsmarknaden	16
3.7	Kunskapen om pensionssystemet	18
3.8	Förslag till författningsändringar.....	18
3.8.1	Tillfällig förvaltning av avgiftsmedel inom premiepensionssystemet.....	18

Tabellförteckning

3.1	Utgifter vid sidan av statsbudgeten	11
3.2	Utgifter premiepensionssystemet.....	11
3.3	Pensionssystemets ställning 31 december 2008 jämfört med 31 december 2007.....	13
3.4	Pensionskapital och genomsnittligt månadsbelopp per pensionssparare som påbörjat uttag av premiepensionen per den 31 december	14
3.5	Totalt antal fondbyten 2000–2008	15

Diagramförteckning

3.1 Rättespread.....	20
----------------------	----

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2009:000) om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (avsnitt 2.1 och 3.8).

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:000) om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 1 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension i stället för dess lydelse enligt lagen (2009:000) om ändring i nämnda lag ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2008/09:202

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 §

Pensionsmyndigheten ska ansvara för förvaltningen av de avgiftsmedel som enligt 6 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter och 8 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift ska föras till Riksgäldskontoret, till dess att medlen förs över enligt 2 § till annan förvaltning. *Medlen ska under den tillfälliga förvaltningen av Pensionsmyndigheten vara placerade på räntebärande konto i Riksgäldskontoret eller i skuldförbindelser utfärdade av staten.* Pensionsmyndigheten ska sträva efter att med ett lågt risktagande och med hänsyn till kravet på betalningsberedskap uppnå så god avkastning på medlen som möjligt.

Pensionsmyndigheten ska ansvara för förvaltningen av de avgiftsmedel som enligt 6 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter och 8 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift ska föras till Riksgäldskontoret, till dess att medlen förs över enligt 2 § till annan förvaltning. Pensionsmyndigheten ska sträva efter att med ett lågt risktagande och med hänsyn till kravet på betalningsberedskap uppnå så god avkastning på medlen som möjligt. *Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka tillgångslag medlen under den tillfälliga förvaltningen ska placeras.*

Avkastningen ska fördelas mellan pensionsspararna i förhållande till storleken av vars och ens fastställda pensionsrätt.

3 Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

3.1 Omfattning

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten omfattar inkomstpensionssystemet (inkomstpension och tilläggspension) och premiepensionssystemet (premiepension).

Pensionsutgifterna inom inkomstpensionssystemet, som är ett fördelningssystem, finansieras löpande av de pensionsavgifter som betalas in till systemet. Första till Fjärde samt Sjätte AP-fonderna förvaltar de buffertfonder som ska utjämna svängningar mellan pensionsavgifter och pensionsutbetalningar. Skatteverkets, Försäkringskassans t.o.m. 2009, Pensionsmyndighetens fr.o.m. 2010 och Kronofogdemyndighetens kostnader för administrationen av inkomstpensionssystemet samt AP-fondernas interna kost-

nader belastar Första till Fjärde AP-fonderna och täcks genom att pensionsspararnas pensionsbehållning minskas.

Inom premiepensionssystemet placeras de inbetalade pensionsavgifterna i fonder enligt pensionsspararnas önskemål. Pensionsutbetalningarna finansieras genom avyttring av fonderade medel och täcks genom att behållningen på pensionsspararnas premiepensionskonton minskar i motsvarande mån. Administrationskostnaderna för premiepensionssystemet inklusive ersättningar till Skatteverket och Kronofogdemyndigheten för deras administration av premiepensionssystemet täcks genom avgifter som dras av tillgodohavandena på pensionsspararnas premiepensionskonton och nettoredovisas därför.

Tabell 3.1 Utgifter vid sidan av statsbudgeten

Miljoner kronor

	Utfall 2008	Beräknat 2009	Beräknat 2010	Beräknat 2011	Beräknat 2012
AP-fonderna, pensionsutgifter	199 206	217 393	220 757	227 771	238 909
Administrationskostnader	2 180	2 625	2 744	2 773	2 802
Totalt för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201 386	220 018	223 501	230 544	241 711

Tabell 3.2 Utgifter premiepensionssystemet

Miljoner kronor

	Utfall 2008	Beräknat 2009	Beräknat 2010	Beräknat 2011	Beräknat 2012
Premiepensionssystemet	808	849	1 542	2 480	3 694

3.2 Ålderspensionssystemets förvaltning och utveckling

Pensionssystem är långsiktiga åtaganden där det måste finnas förtroende för en långsiktig stabilitet. Den 20-åring som i dag går in i arbetslivet och därmed börjar betala pensionsavgifter till sin framtida pension måste känna sig övertygad om att det finns en pension och ett pensionssystem som fungerar på ett likartat sätt 50 år senare. Den pensionsöverenskommelse som pensionssystemet vilar på ger goda förutsättningar för en långsiktig stabilitet eftersom den stöds av en mycket stor majoritet i riksdagen.

Pensionsöverenskommelsens fundament ligger fast men förändringar i omvärlden gör att pensionssystemet behöver underhållas. För detta finns Pensionsgruppen där partierna bakom reformen är representerade. Pensionsgruppens uppgift är att utifrån pensionsöverenskommelsens principer vårda ålderspensionssystemet.

Ett av inslagen i pensionssystemet är kopplingen till samhällsekonomin, vilket är en av delarna som gör pensionssystemet finansiellt stabilt. Pensionssystemet finansieras till största delen av pensionsavgifter och till en mindre del av AP-fonderna. När ekonomin är god flyter det in mer avgifter och det finns förutsättningar för att pensionerna följer med uppåt. Under ett antal goda år har också inkomst- och tilläggspensionerna räknats upp mer än prisutvecklingen. Pensionerna höjdes den 1 januari 2009 med 4,5 procent, vilket för en genomsnittlig pension på 12 000 kronor per månad innebar en höjning med 540 kronor per månad. Pensionerna är därmed 2009 ca 5 procent högre än om pensionerna sedan 2002 hade räknats om med prisutvecklingen.

Den finansiella krisen har kraftigt påverkat hela samhällsekonomin och därmed påverkas även pensionssystemet. Finanskrisen påverkade direkt AP-fonderna och på något längre sikt påverkas sysselsättningen och därmed hur mycket avgifter som betalas in till systemet. Sammantaget försvagas pensionssystemet påtagligt, vilket leder till att den automatiska balanseringen aktiveras och att inkomst- och tilläggspensionerna sänks med 3 procent den 1 januari 2010, givet att riksdagen antar det förslag till utjämnat fondförmögenhet som tagits fram av Pensionsgruppen, se propositionen Utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet (prop. 2008/09:219). Den ackumulerade pen-

sionsuppräknningen sedan 2002 är dock fortfarande positiv och nivåerna är för 2010 brutto ca 2,4 procent högre än om prisindexering hade tillämpats sedan 2002.

60 procent av minskningen för 2010 beror på balanseringen och 40 procent på en svag utveckling av inkomstindex. Eftersom balanseringen är så konstruerad att en kraftig nedgång leder till en motsvarande återgång till tidigare nivå så kommer denna del av minskningen att återtas så snart balanstalet överstiger 1,0. De kraftiga svängningar på börsen vi nu sett medför således en motsvarande ryckighet i pensionsnivåerna. En sådan ryckighet är inte önskvärd och Pensionsgruppen har därför inlett ett arbete för att analysera metoder för att minska variationerna av pensionerna till följd av den automatiska balanseringen. En del i detta är det förslag om ett treårigt utjämnat värde för värderingen av AP-fonderna som lämnades till riksdagen i juni i år. Pensionsgruppen kommer som en del i sitt underhållsansvar även fortsättningsvis att följa utvecklingen och vid behov analysera ytterligare åtgärder. Därutöver har Pensionsgruppen inlett ett arbete för att utreda åtgärder för att långsiktigt stärka systemet finansiellt för att därmed kunna stå bättre rustat för framtida påfrestningar. I detta ingår att mot bakgrund av en stigande medellivslängd analysera de nuvarande åldersgränserna i ålderspensionssystemet samt en översyn av AP-fondernas regelverk i syfte att minska administrationskostnaderna. I detta arbete är pensionssystemets grundläggande principer en utgångspunkt. Eventuella justeringar kommer därför att ske med stor försiktighet så att pensionssystemets långsiktiga förtroende inte rubbas.

3.3 Inkomstpensionssystemets finansiella ställning

Inkomstpensionssystemets finansiella resultat sammanställs varje år. Försäkringskassan presenterar en balans- och resultaträkning i en årsredovisning kallad Orange rapport. Rapporten och redovisningen är viktig för att tydligt visa utvecklingen av pensionssystemet finansiellt och vad utvecklingen beror på. Genom detta skapas en större kunskap och förståelse för hur systemet är uppbyggt och vad det är som påverkar systemet, dess tillgångar och dess skulder.

Inkomstpensionens finansiella ställning mäts med det så kallade balanstalet, vilket är förhållandet mellan tillgångar och skulder i systemet. BalaNSTalet är enkelt den kvot man får genom att dividera systemets tillgångar med dess skulder. Pensionssystemets *tillgångar* består av värdet av alla framtida pensionsavgifter (avgiften är 16 procent av pensionsgrundande inkomster) och buffertfonden. Buffertfonden är det kapital som förvaltas av Första–Fjärde samt Sjätte AP-fonden. *Skulderna* består av pensionsåtagandet dvs. dagens pensionärsers inkomst- och tilläggs-pension samt den framtida pension som de som nu tjänar in pension har rätt till. Buffertfonden gör det möjligt att finansiera pensionsutgifterna med en fast avgift även under perioder när inkomsterna är lägre än utgifterna. Genomsnittsinkomstens utveckling i det svenska samhället mäts genom det s.k. inkomstindexet. Om genomsnittsinkomsten ökar snabbare än avgiftsunderlaget tenderar det till att ge negativa resultat och omvänt. Resultatet är även beroende av AP-fonderna och deras avkastning.

Är balanstalet större än 1,0000 är tillgångarna större än skulderna och systemet är då i balans och klarar långsiktigt sina åtaganden. Om balanstalet är under 1,0000 är skulderna större än tillgångarna och balanseringen aktiveras. När balanseringen aktiveras ökar inte pensionerna lika snabbt som annars och de kan i vissa lägen sjunka i värde. Pensionsbehållningar och pensioner indexeras vid en balansering med förändringen i ett balansindex i stället för med förändringen i inkomstindex. Balansindexet förändras som en följd av förändringen i inkomstindex och balanstalets storlek. När systemet är i balans igen ökar pensionerna mer än den genomsnittliga löneutvecklingen. Och när pensionerna återfått det värde de skulle haft om inte balanseringen behövts återgår de till att räknas om med hänsyn till löneutvecklingen. Balanseringen innebär således att pensionerna anpassas till de finansiella förutsättningar som finns och säkerställer att det inte betalas ut mer pension än vad som långsiktigt kan finansieras. Därmed riskerar inte kostnaderna för dagens pensioner att övervältras på kommande generationer.

Fram till 2007 har balanstalet legat över 1,0000 vilket inneburit att pensionärerna har fått en relativt högre pension än vad den tidigare ATP-pensionen hade givit. Den 31 december 2008 var dock tillgångarna i systemet för första gången lägre än skulderna.

Tillgångarna för inkomstpensionen var 7 184 miljarder kronor 2008. Av dessa var 707 miljarder kronor fonderade och placerade i Första–Fjärde samt Sjätte AP-fonden medan resterande 6 477 miljarder var den samlade avgiftstillgången. Pensionsskulden var samtidigt 7 428 miljarder kronor. Resultatet för 2008 var minus 261 miljarder kronor och systemets underskott uppgick därmed till 243 miljarder kronor den 31 december 2008.

Tabell 3.3 Pensionssystemets ställning 31 december 2008 jämfört med 31 december 2007

Miljarder kronor

	2008	2007	Förändring mellan åren
Buffertfondens värde	707	898	-191
Avgiftstillgång	6 477	6 116	361
Summa tillgångar	7 184	7 014	170
Pensionsskuld	7 428	6 996	432
Resultat	-261	-82	-180
Överskott	-243	18	-261
Balanstal	0,9672	1,0026	-0,0354

Källa: Orange rapport 2008, Försäkringskassan

Pensionssystemets resultat bestäms framför allt av om genomsnittsinkomstens procentuella ökning är större eller mindre än avgiftsunderlagets procentuella ökning. Den huvudsakliga förklaringen till 2008, liksom 2007, års negativa resultat är just att genomsnittsinkomsten ökade mer än avgiftsinkomsterna. Ökningen i genomsnittsinkomsten bestämmer pensionsskuldens förräntning, medan avgiftstillgångens förändring bestäms av ökningen i avgiftsinkomster och av omsättningstiden.

Inkomstpensionssystemets tillgångar ökade under 2008 med totalt 170 miljarder kronor eller 2,4 procent. Ökningen av pensionsavgifter tillförde avgiftstillgången 361 miljarder kronor. Samtidigt minskade dock avgiftstillgången med 33 miljarder kronor till följd av kortare omsättningstid. Omsättningstiden, som är det antal år en krona i genomsnitt finns kvar i systemet, har minskat sedan 2004. Omsättningstiden minskade med cirka två månader under 2008. Detta beror huvudsakligen på att inträdet i förvärvslivet skett allt senare. Om omsättningstiden fortsätter att minska så minskar pensionsavgifternas förmåga att finansiera pensionerna, eftersom varje krona måste betalas ut tidigare. Därför är det bl.a. viktigt att unga får arbete så att inträdes-

åldern sjunker. Mer om inträdesålderns betydelse finns i avsnittet Genomsnittlig pensionsålder.

Resultatet för AP-fonderna bidrog ytterligare negativt till resultatet och minskade med 191 miljarder kronor. Pensionsavgifterna översteg pensionsutbetalningarna, vilket efter avdrag för administrationskostnader svarade för ett tillskott till fondminskningen med 3 miljarder kronor.

Pensionsskulden ökade med 431 miljarder kronor jämfört med 2007. Indexeringen i inkomstpensionssystemet på hittills högsta 4,5 procent stod för 385 miljarder kronor. Under 2007 ökade medellivslängden, vilket medförde att skulden ökade med 27 miljarder kronor. Resterande del av skuldökningen, 18 miljarder kronor, förklaras främst av att de nyintjänade pensionsrätterna översteg årets utbetalningar.

Utifrån den finansiella ställningen den 31 december 2008 har Försäkringskassan beräknat balanstalet för 2010 till 0,9672. Det är första gången som balanstalet understiger 1,0000 och detta innebär att vid omräkningen av utgående pensioner och pensionsbehållningar kommer ett balansindex att användas i stället för, som hittills, ett inkomstindex.

Den ekonomiska utvecklingen påverkar pensionssystemets finansiella stabilitet på flera sätt. En viktig faktor är sysselsättningen men även utvecklingen på kapitalmarknaden spelar roll. Balanseringen 2010 orsakas huvudsakligen av att AP-fondens tillgångar sjönk under 2008 till följd av de kraftiga kursfallen på världens aktiebörser. Sammantaget minskade buffertfonderna med 191 miljarder kronor. Allt fler människor påbörjar sitt arbetsliv allt senare. Lågkonjunkturen som nu pågår försämrar pensionssystemets finansiella stabilitet. För åren 2011 och 2012 har sysselsättningens utveckling stor betydelse för balanseringen. Sammantaget fungerar pensionssystemet i enlighet med intentionerna. Ett längre arbetsliv skulle stärka pensionssystemet och minska risken för balansering. Ett längre arbetsliv kan åstadkommas både genom att verka för att ungdomar får arbete och därmed inkomster och genom att motverka att många lämnar arbetsmarknaden i för tidig ålder, t.ex. genom avtalspensioneringar.

För att motverka den kraftiga påverkan finanskrisen har på buffertfondens värde och balanstalet 2010 har regeringen efter beslut i Pen-

sionsgruppen överlämnat propositionen Utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet (prop. 2008/09:219) till riksdagen. För 2010 ska tillgångarna motsvara summan av avgiftstillgången och medelvärdet av buffertfondens värde vid utgången av 2006, 2007 och 2008. Balanstalet blir med en sådan beräkning 0,9826.

3.4 Premiepensionssystemets utveckling

Den 31 december 2008 var antalet pensionssparare i premiepensionssystemet ca 5,9 miljoner. Premiepensionsmyndigheten (PPM) har t.o.m. december 2008 betalat ut premiepension till 555 187 personer. Av dessa tog 70 867 ut pension i form av traditionell försäkring. Året innan var motsvarande siffror 448 691 respektive 56 446 personer.

Tabell 3.4 Pensionskapital och genomsnittligt månadsbelopp per pensionssparare som påbörjat uttag av premiepensionen per den 31 december

	Fondförsäkring		Traditionell försäkring	
	Pensionskapital	genomsnittligt månadsbelopp	Pensionskapital	genomsnittligt månadsbelopp
2008	18 672	145	25 119	123
2007	23 429	107	22 664	104
2006	18 512	70	17 464	71
2005	12 574	46	11 229	49
2004	7 369	33	7 074	33

Källa: PPM:s årsredovisning, 2008

Den genomsnittliga nivån på de premiepensioner som betalas ut ökar stadigt och kommer på sikt uppgå till en betydligt större andel av den samlade utbetalade pensionen. Totalt har pensioner om 807,6 miljoner kronor betalats ut under 2008. Motsvarande siffror för 2007 var 460,3 miljoner kronor. Från och med 2009 förväntas antalet pensionssparare som väljer att påbörja uttag av premiepension öka med mellan 110 000 och 120 000 personer årligen.

Vid utgången av 2008 fanns 773 fonder, fördelade på 83 förvaltare, registrerade i systemet. Avkastningen i fondrörelsen uppgick till -34,5 procent under 2008. Avkastningen i den traditionella försäkringsrörelsen uppgick samtidigt till -2,0. Den genomsnittliga årliga avkastningen i premiepensionssystemet har sedan de första inbetalningarna till systemet ägde rum 1995 t.o.m.

utgången av 2008 varit -0,8 procent per år, efter avdrag för fondförvaltningsavgifter.

Den negativa utvecklingen på aktiemarknaderna under 2008 har påverkat premiepensions-spararnas kontobehållningar. Under första halvåret 2009 har det samlade premiepensionskapitalet däremot haft en värdeökning på sammanlagt 34 miljarder kronor. Den genomsnittliga avkastningen var 15 procent under första halvåret 2009. Den 30 juni 2009 uppgick det genomsnittliga fondinnehavet till ca 45 000 kronor per pensionssparare, vilket var samma belopp som året innan.

Fördelningen av fondkapitalet mellan män och kvinnor har varit oförändrad de senaste tre åren. Kvinnorna äger 44 procent och männen 56 procent av det totala kapitalet.

Totalt genomfördes 3,2 miljoner fondbyten under 2008. Fram till och med 2008 har antalet fondbyten ökat markant vilket framgår av tabell 3.5. Under 2006 ökade antalet med 45 procent och under 2007 med 46 procent. Under 2008 var dock den procentuella ökningen väsentligt lägre och uppgick till 24 procent. En stor del av ökningen de senare åren kan tillskrivas de förvaltningsföretag som under senare år regelbundet genomför fondbyten åt sina kunder.

Tabell 3.5 Totalt antal fondbyten 2000–2008

År	Antal
2000	85 093
2001	133 303
2002	231 659
2003	356 872
2004	636 340
2005	1 212 907
2006	1 753 110
2007	2 555 077
2008	3 162 445

Källa: PPM:s årsredovisning, 2008

Under perioden 2006–2008 har män varit något mer aktiva med att byta fonder än kvinnor. Dels är det totalt fler män än kvinnor som genomfört ett fondbyte, dels har männen genomfört fondbyten något oftare än kvinnorna. Under samma period är det personer i åldersintervallet 30–50 år som har varit mest aktiva.

Under 2008 betalade varje pensionssparare i genomsnitt 0,46 procent av pensionsbehållningen i avgift eller totalt ca 1 190 miljoner kronor, varav avgiften till fondförvaltarna utgjorde i

genomsnitt 0,30 procent (758 mnkr) och avgiften för administrationen utgjorde 0,16 procent (432 mnkr).

Information till pensions-spararna under 2008 har i huvudsak förmedlats via det årliga värdebeskedet (det orange kuvertet), genom riktad information till nytillkommande pensions-sparare och ett särskilt värdebesked för pensionärer. Även pensions-sparare som sedan start inte gjort några omplaceringar av sina fonder fick del av riktade insatser.

Under 2008 genomförde PPM flera åtgärder för att öka tillgängligheten till personligt konto på myndighetens webbplats. Ett led i detta är dygnet-runt-öppen inloggning och utbyggd information om funktionerna på kontot. PPM utvidgade också samarbetet med webbplatsen minpension.se, där pensions-spararna kan få en heltäckande bild av sin totala framtida pension. Genom så kallad sömlös inloggning kan den som är inloggad på ppm.nu i dag gå direkt till sitt konto på minpension.se utan ytterligare inloggning.

3.5 Pensionsmyndigheten och pensionsadministrationen

Den inkomstrelaterade ålderspensionen är ett autonomt system som bär sina egna kostnader. Det innebär också att administrationskostnaderna finansieras av pensionssystemets tillgångar. För pensionärer och pensions-sparare är det därför angeläget att pensionssystemet administreras effektivt. Administrationen är i dag delad mellan Försäkringskassan och Premiépensionsmyndigheten. En sådan ordning var motiverad vid genomförandet av pensionsreformen men är för framtiden mindre rationell. Regeringen har därför tidigare beslutat om att inrätta en särskild myndighet med ansvar för hela den allmänna ålderspensionen den 1 januari 2010. För att pensionärer inte ska behöva ha kontakt med två utbetalande myndigheter får den nybildade Pensionsmyndigheten även ansvar för efterlevandepension, bostadstillägg till pensionärer (för dem med ålderspension eller efterlevandepension) samt för äldreförsörjningsstöd och den frivilliga pensionsförsäkringen.

Med en samlad hantering av pensionerna finns på sikt förutsättningar för en mer rationell pensionshantering och därmed lägre administra-

tionskostnader. Ett ytterligare viktigt motiv för att inrätta den nya myndigheten är att åstadkomma en mer samlad pensionsinformation. Kunskapen om hur pensionssystemet fungerar, vad som påverkar pensionen och hur stor pensionen blir är fortfarande låg hos många. För både individen och samhället är det av vikt med en utbredd kunskap om sambandet mellan arbete och pension. En central uppgift för Pensionsmyndigheten blir därför att föra ut grundläggande information om dessa samband och hur pensionen påverkas. Genom en ökad kunskap om storleken på sin framtida pension ökar också förutsättningarna för underbyggda ställningstagande om behovet av kompletterande eget pensionsparande.

För inrättandet av Pensionsmyndigheten gav regeringen under våren 2008 en särskild utredare i uppdrag att förbereda starten av den nya myndigheten. I uppdraget låg också att göra kompletterande analys beträffande gränssnittet mellan den nya myndigheten och Försäkringskassan samt att närmare utreda hur möjligheten till lokala kundmöten ska kunna säkerställas. Den särskilde utredaren har lämnat två delrapporter (dnr 2009/1191/SF), med bl.a. redovisning av den kompletterande analysen och förslag till författningsändringar till följd av inrättandet av myndigheten. Organisationskommittén ska slutredovisa sitt uppdrag i december 2009. Regeringen har i propositionen Pensionsmyndigheten och dess verksamhet (prop. 2008/09:202) föreslagit nödvändiga författningsändringar samt redovisat Pensionsmyndighetens ansvarsområde.

Ett huvudmotiv för inrättandet av en särskild pensionsmyndighet är att förbättra möjligheterna för en samlad och förbättrad pensionsinformation. För att stärka möjligheterna för ett särskilt fokus på förbättrad pensionsinformation inför myndighetsstarten gav regeringen under våren 2009 landshövdingen Bo Könberg i uppdrag att verka som särskild samordnare av pensionsinformation under tiden fram till att Pensionsmyndigheten bildas den 1 januari 2010. I uppdraget ligger bl.a. att verka för ett utökat samarbete mellan olika pensionsaktörer.

För Pensionsmyndigheten inrättas ett anslag under utgiftsområde 11. Finansieringen delas dock mellan statsbudgeten, AP-fonderna och premiepensionssystemet. Kostnader som avser inkomst- och tilläggs pensionen finansieras genom AP-fonderna, kostnader som avser pre-

miepensionssystemet finansieras ur premiepensionssystemet medan kostnader för övriga förmåner finansieras av statsbudgeten. Regeringen kommer för varje år besluta om avgiftsuttaget från AP-fonderna respektive premiepensionssystemet.

Administrationen inom Pensionsmyndigheten beräknas kosta 1 481 miljoner kronor under 2010. Cirka 70 procent av kostnaden rör den inkomstgrundade pensionen och är alltså kostnader som finansieras genom ålderspensionssystemet och därför påverkar pensionssystemets möjligheter att betala ut pensioner. Till detta kommer Skatteförvaltningens kostnader för pensionssystemet och AP-fondernas kostnader. Sannantaget kostar administrationen av den inkomstgrundade ålderspensionen över 2,5 miljarder kronor som finansieras av pensionsparare och pensionärer. Det finns därför skäl att fokusera på åtgärder som kan minska kostnaderna, till nytta för pensionärer och pensionsparare. På sikt finns förutsättningar för att den nya myndigheten ska leda till minskade administrationskostnader. När det gäller AP-fondens egna förvaltningskostnader har Pensionsgruppen inlett ett arbete för att överväga behovet av förändringar i syfte att minska kostnaderna.

3.6 Pensionsålder och utträdesålder från arbetsmarknaden

I det svenska allmänna ålderspensionssystemet är pensionsåldern flexibel. De inkomstrelaterade delarna dvs. tilläggs pension, inkomstpension och premiepension kan betalas ut från 61 års ålder medan grundskyddet, garantipensionen, kan lyftas från och med 65-års månaden. Den fasta pensionsåldern på 65 år som fanns i det gamla pensionssystemet togs bort 2003 då det reformerade pensionssystemet trädde i full kraft. De flesta tar dock fortfarande ut sin ålderspension när de fyller 65 år även om det har blivit vanligare med både tidigare och senare uttag. Enligt Pensionssystemets årsredovisning 2008 uppgav de flesta 65-åringar, cirka 90 procent, ålderspension 2008 och vid 67 år hade de allra flesta tagit ut sin ålderspension. För dem som 2005 var mellan 60 – 64 år var arbetsinkomst den största försörjningskällan, 62 procent. Ålderspension utgjorde endast 2 procent av försörjningen me-

dan avtalspension stod för 11 procent och sjukersättning för 14 procent.

De vanligaste utträdesvägarna från arbetsmarknaden är sjukersättning och avtalspension. Genomsnittsåldern för när man lämnar arbetslivet är cirka 63 år. Den ökade mellan 2000 och 2004 men har därefter legat stilla. Uppgången antas delvis bero på att personer födda på 1940-talet har högre utbildning och en annan yrkesstruktur jämfört med tidigare generationer. Att ökningen inte fortsatt efter 2004 kan bero på att denna effekt har ebbat ut. (Pensionssystemets årsredovisning 2008).

I rapporten Ålderspensionssystem i Norden nr 34:2008 som har tagits fram av Nordisk Sociostatistisk Kommitté (NOSOSKO), som är en permanent kommitté under Nordiska ministerrådet, jämförs pensionsåldrar och utträdesåldrar i de olika nordiska länderna.

Med genomsnittlig pensionsålder avses här den ålder då en person lämnar arbetslivet med någon form av allmän ålderspension samt personer som har beviljats sjukersättning efter 49 års ålder. Den genomsnittliga utträdesåldern är den ålder man lämnar arbetslivet. Genomsnittlig pensionsålder och genomsnittlig utträdesålder kan vara olika. Detta beror på att i måttet för genomsnittlig utträdesålder ingår, förutom de som ingår i måttet för genomsnittlig pensionsålder, även de som lämnar arbetsmarknaden med privat försäkring eller annan försörjning.

Pensionsåldrar i Sverige och övriga nordiska länder

Av rapporten framgår bl.a. att Island under perioden 1996 – 2005 hade den högsta faktiska genomsnittliga pensionsåldern av de nordiska länderna, omkring 66 år. Det är ett år lägre än deras officiella pensionsålder men 2–3 år högre än den genomsnittliga pensionsåldern i Norge och Sverige. Finland är det land i Norden som har haft den lägsta genomsnittliga pensionsåldern, 1997 var den cirka 61 år men den har ökat något på senare år till knappt 62 år 2005. Detta är tre år lägre än den officiella pensionsåldern i Finland. I Danmark sänktes den officiella pensionsåldern inom folkpensioneringen vid halvårsskiftet 2004 vilket ledde till en nedgång av den genomsnittliga pensionsåldern så att Danmark nu är det nordiska land som har den lägsta genomsnittliga pensionsåldern, under 62 år. Norge har, näst efter Island, den högsta genomsnittliga pensionsåldern – ca 64 år medan den är något lägre i

Sverige, knappt 64 år. Den flexibla pensionsåldern i Sverige har inneburit att antalet personer som tar ut ålderspension före 65 år har ökat sedan 2003, men även antalet som tar ut sin ålderspension efter 65 år har ökat. Sammantaget har dock pensionsåldern i Sverige ökat med cirka ett år sedan 2003.

Det är, enligt rapporten, inte någon större skillnad mellan pensionsåldern för kvinnor och män. Island uppvisar den största skillnaden – där är den genomsnittliga pensionsåldern för kvinnor ett och ett halvt år lägre än för männen. Finland avviker från övriga länder genom att kvinnornas pensionsålder är något högre än männens, men skillnaden är marginell. I de övriga nordiska länderna är den genomsnittliga pensionsåldern för kvinnor omkring ett halvt år lägre än männens.

Utträdesåldrar i Sverige och övriga nordiska länder

Arbetskraftsdeltagandet i de nordiska länderna är högt bland både män och kvinnor upp till 50-årsåldern men därefter lämnar många arbetsmarknaden. Förändringen sker olika snabbt i de olika länderna. Enligt rapporten från NOSOSKO är arbetskraftsdeltagandet för personer i åldersgruppen 60 – 64 år högst i Island, 79 procent, medan det i Sverige och Norge är cirka 60 procent. Lägst är arbetskraftsdeltagandet i Danmark och Finland – under 40 procent.

En jämförelse av den genomsnittliga utträdesåldern för personer som vid 47 års ålder deltar i arbetskraften visar att utträdesåldern är högst i Island drygt 67 år. Sverige har den näst högsta utträdesåldern – 63 år medan Norge ligger något lägre 62,8 år. Danmark och Finland har något lägre utträdesålder än övriga nordiska länder – Finland har den lägsta utträdesåldern, 60,6 år, och Danmark den näst lägsta, 61,1 år.

En jämförelse av utträdesåldrar i de nordiska länderna med övriga länder i Europa visar att utträdesåldern är högre i Norden. I Italien och Frankrike t.ex. är utträdesåldern drygt 58 år. Vid en jämförelse med länder som USA och Japan är dock, med undantag för Island, utträdesåldern i de nordiska länderna lägre. Utträdesåldern i USA är drygt 64 år och i Japan drygt 65 år.

Sysselsättningen har stor betydelse för pensionssystemets finanser. Fler som arbetar innebär större intäkter och starkare finansiell ställning. En politik för ökad sysselsättning gagnar alltså pensionssystemet och pensionärerna. Ett

sätt att öka sysselsättningen är en högre genomsnittlig pensioneringsålder. Åtgärder som verkar i den riktningen diskuteras inom ramen för Pensiongruppen.

3.7 Kunskapen om pensionssystemet

Försäkringskassan och PPM genomförde i november 2008, för tredje året i rad, en undersökning av allmänhetens kunskaper om det allmänna pensionssystemet. Undersökningen redovisas i Försäkringskassans Årsredovisning för 2008. Undersökningen visar att kunskaperna har ökat bland både män och kvinnor men att ökningen är tydligast bland kvinnor. För de flesta frågor ligger kunskaperna hos personer födda utrikes något lägre än hos inrikes födda.

När det gäller kunskapen om att individens pension påverkas av vid vilken ålder den börjar tas ut har kunskapen ökat något från 91 till 93 procent. Främst har kunskapen ökat bland kvinnor - från 90 till 93 procent. Bland utrikes födda har 90 procent kännedom om att pensionen påverkas av vid vilken ålder pensionen tas ut.

Kunskapen om att pensionen påverkas av hur den svenska ekonomin utvecklas, har ökat från 84 procent (2006) till 86 procent. Här skiljer sig dock resultat åt mellan könen, andelen män som känner till detta har minskat från 87 till 84 procent medan resultatet för kvinnorna har förbättrats från 84 till 87 procent. Bland utrikes födda är kännedomen 81 procent.

Att premiepensionsfondernas utveckling påverkar den allmänna pensionen känner 84 procent till jämfört med 79 procent 2006. Kunskaperna har sedan 2006 ökat hos både män och kvinnor.

Livsinkomstprincipen dvs. att det är inkomsterna under hela livet som påverkar pensionen känner 88 procent av de tillfrågade till vilket är en fortsatt ökning och gäller båda könen. För utrikes födda är kännedomen högre - 91 procent.

Andelen som felaktigt tror att man inte får ta ut allmän pension förrän man fyller 65 år har minskat från 26 procent 2006 till 18 procent. Skillnaden i kunskaper mellan könen är liten. Att pensionen kan betalas ut från 61 år känner 32 procent av både männen och kvinnorna till. Motsvarande resultat för 2006 var 12 procent.

Motsvarande siffror för utrikes födda är 30 respektive 26 procent.

Även kunskapen om att man kan ta ut pensionen i olika andel har ökat från 59 procent 2007 till 77 procent 2008. Kunskapen bland kvinnor är högre än bland män (79 respektive 74 procent) och ännu något lägre för utrikes födda (70 procent).

När det gäller förtroendet för pensionssystemet säger 46 procent att de har ett stort eller ganska stort förtroende för systemet vilket är en ökning från 2007 då motsvarande förtroende låg på 37 procent.

Kunskapen om pensionssystemet har förbättrats endast marginellt de senaste åren trots Försäkringskassans och Premiepensionsmyndighetens informationsinsatser, varav det årliga utskicket av det orange kuvertet är den viktigaste insatsen. Inte heller den s.k. pensionsportalen, www.minpension.se, där man kan få en samlad bild över den egna pensionen, både den allmänna ålderspensionen och tjänstepensionen, har inneburit att kunskaperna har ökat i någon större omfattning. Regeringen anser att det inte är tillfredsställande att allmänhetens kunskaper om pensionssystemet inte ökar mer och att det är viktigt med ett fortsatt fokus på pensionsinformationen till allmänheten. Det var också ett viktigt skäl för beslutet om att inrätta en särskild pensionsmyndighet - Pensionsmyndigheten. PPM och Försäkringskassans pensionsverksamhet slås samman och ett av myndighetens viktigaste uppdrag är att samordna pensionsinformationen och på så sätt förbättra förutsättningarna för en ökad kunskapsnivå om pensioner i allmänhet och den allmänna pensionen i synnerhet.

3.8 Förslag till författningsändringar

3.8.1 Tillfällig förvaltning av avgiftsmedel inom premiepensionssystemet

Regeringens förslag: Regeringen får föreskriva i vilka tillgångsslag medlen under den tillfälliga förvaltningen ska placeras.

Ärendet och dess beredning: Premiepensionsmyndigheten (PPM) har genom skrivelse fört fram förslag om att reglerna för den tillfälliga

förvaltningen av avgiftsmedel bör ändras så att möjlighet ges att placera avgiftsmedlen i säkerställda obligationer. I samma skrivelse föreslås att placeringsreglerna för den tillfälliga förvaltningen inte längre bör anges i lag utan att det ska överlåtas till regeringen att föreskriva om placeringsregler (Fi2008/828). Av skrivelsen från PPM framgår att Riksgäldskontoret är positiva till förslaget. Även Riksbanken stödjer förslaget. Riksbanken anför bl.a. i sitt yttrande att det ger en större anpassningsförmåga om placeringsmöjligheterna anges i förordning i stället för i lag. Riksbanken pekar också på möjligheten att i detta fall kunna placera i statsgaranterade obligationer och certifikat i svenska kronor. Pensionsgruppen, som har till uppgift värna pensionsöverenskommelsen och att vårda pensionsreformen och dess grundläggande principer, stödjer förslaget.

Skälen för regeringens förslag: En del av den statliga ålderspensionsavgiften utgörs av pensionsrätt för premiepensionen och anges i 6 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter och 8 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift. Från det att avgifterna för de beräknade pensionsrätterna kommer in till Riksgäldskontoret till dess att pensionsrätten fastställts och överförs till respektive fondförvaltare ska dessa avgiftsmedel förvaltas. Denna förvaltning regleras i 8 kap.1 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och benämns tillfällig förvaltning av avgiftsmedel. Medlen ska under den tillfälliga förvaltningen vara placerade på räntebärande konto i Riksgäldskontoret eller i skuldförbindelser utfärdade av staten. PPM ansvarar i dag för den tillfälliga förvaltningen av avgiftsmedlen. PPM ska i sin förvaltning sträva efter att med ett lågt risktagande och med hänsyn till kravet på betalningsberedskap uppnå så god avkastning på medlen som möjligt.

När lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension trädde i kraft hade PPM endast möjlighet att placera avgiftsmedlen i den tillfälliga förvaltningen på räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Placeringsmöjligheten utvidgades 2002 till att omfatta även skuldförbindelser utfärdade av staten. Utvidgningen 2002 motiverades av att de räntor Riksgäldskontoret erbjuder statliga myndigheter ska vara marknadsmässiga och motsvara de villkor som Riksgäldskontoret möter i sin egen externa upplåning. Den modell Riksgäldskontoret använder för internprissättning vid myndigheters kontoplaceringar är

emellertid inte utformad för aktiv och omfattande tillgångsförvaltning och skulle teoretiskt kunna utnyttjas för att göra arbitrage. Regeringen ansåg att eftersom PPM hade en aktiv förvaltning av sin likviditet, i syfte att öka avkastningen på kapitalet i den tillfälliga förvaltningen, innebar denna arbitragemöjlighet att staten riskerade få ökade eller felaktiga räntekostnader. Motsvarande ändring gjordes samtidigt för Insättningsgarantifonden och Kärnavfallsfonden.

I lagen om inkomstgrundad ålderspension anges i vilka instrument som medlen under den tillfälliga förvaltningen får placeras i. De finansiella marknaderna utvecklas ständigt och i snabb takt, vilket påverkar utvecklingen av investerings- och finansieringsinstrumenten på dessa marknader. Det är därför eftersträvansvärt att pensionsspararna kan dra fördel av denna utveckling samtidigt som kraven på ett lågt risktagande, god avkastning och betalningsberedskap tillgodoses. För att förenkla förutsättningarna att anpassa den tillfälliga förvaltning av avgiftsmedel till utvecklingen av placeringsinstrument föreslås därför att riksdagen bemyndigar regeringen att föreskriva hur medlen under den tillfälliga förvaltningen ska placeras.

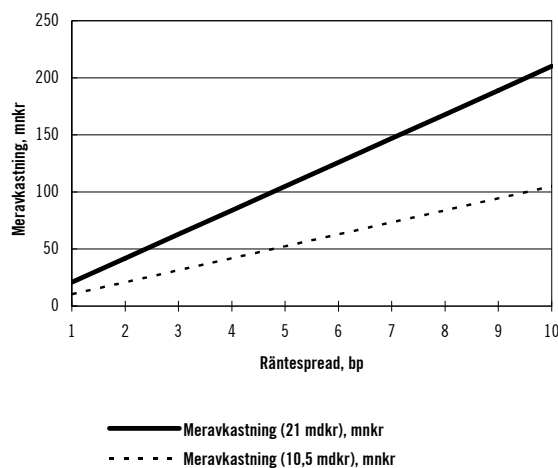
En sådan modell tillämpas för Kärnavfallsfonden. Lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet innehåller inga bestämmelser om placeringsformer. I stället har regeringen ett bemyndigande att besluta om Kärnavfallsfondens placeringsformer i förordning (2007:161) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

Som ett exempel på ständigt pågående förändringar av finansmarknaden tillkom den 1 juli 2004 lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer. De främsta skillnaderna mellan en obligation och en säkerställd obligation är att säkerställda obligationer har så låg kreditrisk och att de i säkerhetskänseende ligger nära statsobligationer. Vid tidpunkten när reglerna om den tillfälliga förvaltningen senast ändrades för PPM fanns inte säkerställda obligationer på de svenska finansmarknaderna.

Inom den tillfälliga förvaltningens s.k. långa portfölj förvaltas i dag 21 miljarder kronor. Om ränteskillnaden (spreaden) mellan statsobligationer och säkerställda obligationer är 1 procentenhet skulle avkastningen till pensionsspararna öka med 210 miljoner kronor per år om hela portföljen placerades i säkerställda obligationer.

Meravkastningen kan givetvis variera och blir naturligtvis mindre om ränteskillnaden är mindre. Förhållandet illustreras av diagrammet nedan. Av diagrammet framgår också meravkastningen om halva portföljen (10,5 miljarder kronor) skulle placeras i säkerställda obligationer.

Diagram 3.1 Räntespread



Källa: Finansdepartementet

Genom att utvidga placeringsmöjligheterna till att även omfatta säkerställda obligationer skulle premiepensionssystemet, med bibehållen låg risknivå kunna öka den förväntade avkastningen på medlen i den tillfälliga förvaltningen. Det kan också övervägas i enlighet med Riksbankens förslag att möjliggöra placeringar i statsgaranterade obligationer och certifikat i svenska kronor.

Inom premiepensionssystemet är det således önskvärt att snabbare kunna följa utvecklingen av nya investerings- och finansieringsinstrument och dra fördel av utvecklingen för att förbättra möjligheterna att få en god avkastning för pensionsspararna och samtidigt tillgodose kravet på lågt risktagande.

Förändringen bör genomföras i samband med att den nya Pensionsmyndigheten inrättas den 1 januari 2010.

Regeringen har i proposition (2008/09:200) bl.a. föreslagit att riksdagen ska anta en socialförsäkringsbalk med ikraftträdande den 1 januari 2011. Det nu lämnade förslaget föranleder även ett förslag till ändring i socialförsäkringsbalken. Något förslag till sådan ändring lämnas inte nu. Regeringen avser emellertid att senare under hösten överlämna en proposition med förslag till ett flertal lagändringar av följdändringskaraktär i socialförsäkringsbalken. En följdändring till det nu lämnade förslaget kommer att föreslås i den kommande propositionen.