

Ålderspensions- systemet vid sidan av statsbudgeten



Förslag till statsbudget för 2004

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

Innehållsförteckning

1	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	7
1.1	Omfattning.....	7
1.2	Det reformerade ålderspensionssystemet.....	8
1.3	Utgiftsutveckling	10

Tabellförteckning

1.1	Utgifter vid sidan av statsbudgeten	7
1.2	Härledning av utgiftsnivån 2004-2006, för Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	12

Diagramförteckning

1.1	Genomsnittligt årsbelopp från inkomstgrundad ålderspension 1991–2002 i 2002 års priser	11
1.2	Antal ålderspensionärer med inkomstgrundad ålderspension 1991–2002	11

1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

1.1 Omfattning

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten omfattar AP-fonderna (fördelningssystemet) samt premiepensionssystemet. AP-fonderna har betalningsansvar för tilläggspension (tidigare ATP) och inkomstpension. Därtill belastas AP-fonderna med administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet. Administrationskostnaderna utgör ersättning till Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket, försäkringskassorna m.fl. I administrationskostnadsposten ingår även AP-fondernas egna kostnader. Premiepensionen utbetalas från premiepensionssystemet. Administrationskostnaderna för premiepensionssystemet finansieras genom en avgift på de försäkrades premiepensionskapital, och redovisas därför inte under ålderspensionssystemet vid sidan om statsbudgeten.

rationskostnaderna utgör ersättning till Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket, försäkringskassorna m.fl. I administrationskostnadsposten ingår även AP-fondernas egna kostnader. Premiepensionen utbetalas från premiepensionssystemet. Administrationskostnaderna för premiepensionssystemet finansieras genom en avgift på de försäkrades premiepensionskapital, och redovisas därför inte under ålderspensionssystemet vid sidan om statsbudgeten.

Tabell 1.1 Utgifter vid sidan av statsbudgeten

Miljoner kronor

	Utfall 2002	Beräknat 2003	Beräknat 2004	Beräknat 2005	Beräknat 2006
AP-fonderna, pensionsutgifter	151 562	155 261	163 173	168 808	178 886
Administrationskostnader	2 081	2 195	2 379	2 394	2 481
Premiepensionssystemet, pensionsutgifter	1	14	67	170	329
Totalt vid sidan av statsbudgeten	153 645¹	157 470	165 619	171 372	181 696

¹ Efter avrundning till närmaste miljontal kronor.

1.2 Det reformerade ålderspensionssystemet

I det reformerade ålderspensionssystemet gäller att varje inbetald avgift ger en rätt till en framtida pension. Därigenom erhålls en stark koppling mellan livsinkomst och pensionsnivå. De pensionsförmåner som har sitt ursprung i en tidigare inkomst kallas inkomstrelaterad pension. De inkomstrelaterade pensionsdelarna i det allmänna pensionssystemet samlas under ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Grundskyddet, i form av bland annat garantipension och bostadstillägg, finansieras över statsbudgeten under utgiftsområde 11. Det inkomstgrundade ålderspensionssystemet utgörs i huvudsak av inkomstpension som är ett fördelningssystem och premiepensionen som är ett fonderat system. Systemet är en från statsbudgeten fristående försäkringsdel som är självfinansierad genom avgiften om 18,5 % (varav 16 % avser fördelningssystemet och 2,5 % det fonderade systemet). För att ett avgiftsbestämt ålderspensionssystem skall kunna fungera isolerat från statsbudgeten måste det vara finansiellt stabilt. Bland annat av detta skäl har fördelningssystemet försetts med egenskaper som säkrar hållbarheten över tid. Dessa egenskaper är att

- erhållen pensionsrätt motsvarar inbetald avgift,
- indexering av pensioner och pensionsbehållningar sker efter genomsnittsinkomstutvecklingen i samhället,
- de årliga inkomstpensionerna beräknas vid pensionsuttaget med hänsyn taget till den observerade medellivslängden genom de s.k. delningstalen,
- regler för automatisk balansering införts.

Premiepensionssystemet fungerar så att fondandelarnas värde direkt motsvarar den försäkrades tillgodohavande i systemet. Den försäkrade bär alltså den finansiella risken för placeringarna.

Att ett allmänt pensionssystem är finansiellt hållbart är viktigt ur en rättvisaspekt, nämligen den att framtida generationer inte skall åläggas en omåttligt tung börda för att finansiera utgående ålderspensioner i ett finansiellt instabilt pensionssystem.

En viktig princip i det nya pensionssystemet är att pensionerna och inkomstpensionsbehåll-

ningarna i fördelningssystemet standardsäkras genom en koppling till inkomstindex utveckling. Inkomstindex mäter den genomsnittliga inkomstutvecklingen i samhället. Det är både av rättvis- och trovärdighetsskäl av yttersta vikt att måttet speglar en faktisk genomsnittlig inkomstutveckling. Regeringen har i samband med prop. 2002/03:61 Vissa socialförsäkringsfrågor gjort bedömningen att formerna för beräkning och fastställelse av detta index bör ses över, bland annat på grund av att ett förändrat grundavdrag kan påverka indexets uppräknings. Regeringen har för avsikt att under slutet av 2003 vidare bereda denna fråga.

Pensionssystemets årsredovisning

Genom ålderspensionsreformen är Sverige ett av de första länderna i världen med att ha uppnått ett allmänt ålderspensionssystem som är finansiellt hållbart. Reformen har även möjliggjort att pensionssystemets resultat kan ställas upp i en balans- och resultaträkning, som varje år sammanställs av Riksförsäkringsverket (RFV) i Pensionssystemets årsredovisning.

Årsredovisningen är ett viktigt inslag i skapandet av ett genomskinligt system där utvecklingen av den finansiella ställningen och orsakerna till eventuella förändringar tydligt framgår. Redovisningen skall spegla de demografiska, beteendemässiga och ekonomiska risker som bestämmer systemets finansiella ställning och hur dessa kan komma att påverka pensionernas värde. Därigenom skapas en större kunskap om och förståelse för systemets uppbyggnad samt de förlopp som påverkar systemets tillgångar och skulder.

Fördelningssystemets tillgångar utgörs till cirka 90 procent av den s.k. avgiftstillgången, dvs. värdet av systemets anspråk på 16 procent av alla framtida pensionsgrundande inkomster och pensionsgrundande transfereringar m.m. Resterande tillgångar, cirka 10 procent, är det kapital som förvaltas av Första, Andra, Tredje och Fjärde samt Sjätte AP-fonderna. Skulderna i form av inkomstpension och tilläggspension utgörs dels av skulden till dem som inte börjat lyfta sin ålderspension än, dels av den utfästelse som finns till dem som uppbär sin ålderspension.

Under 2002 har såväl tillgångarna som skulderna ökat. Tillgångssidan ökade, trots AP-

fondernas värdeminskning om 78 miljarder kronor, med totalt 130 miljarder kronor. Orsaken var en positiv utveckling av avgiftsinkomsterna. Samtidigt ökade systemets skulder med 297 miljarder kronor, vilket huvudsakligen förklaras av den kraftiga förräntning som skedde av de försäkrades tillgodohavande genom inkomstindex. Sammantaget försämrades alltså pensionssystemets finansiella ställning 2002.

Relationen mellan pensionssystemets tillgångar och skulder uttrycks i ett så kallat balanstal. Balanstalet som finns redovisat i Pensionssystemets årsredovisning för 2002 sjönk till 1,01. Innebörden av detta är att tillgångarna i systemet överstiger skulderna med en procent, cirka 52 miljarder kronor. Om balanstalet i framtiden kommer att understiga talet ett anpassas indexeringen i systemet, dvs. förräntningen av pensionsskulden, så att balansen mellan tillgångar och skulder återställs. I detta sammanhang skall tilläggas att för alla som omfattas av det reformerade pensionssystemet är det positivt om en hög förräntning av pensionen respektive pensionsbehållningen uppnås. Ur de försäkrades perspektiv, liksom ur samhällets perspektiv i stort, är det således önskvärt med en hög tillväxt av såväl systemets tillgångar som skulder.

Livsinkombaserat system kräver kunskap

Det reformerade pensionssystemet är skapat för att ge stor handlingsfrihet för individen. Samtidigt är det skapat för att vara finansiellt stabilt och innehåller därför inslag med starka kopplingar till omvärldsförändringar som demografi, tillväxt och livslängd. Dessutom finns inslag som stimulerar arbetskraftsdeltagande.

För att kunna utnyttja handlingsutrymmet rationellt, till nytta för både individen och samhället, är det nödvändigt med grundläggande kunskaper om systemet. Pensionssystemet i alla dess delar är komplext. För att kunna agera rationellt räcker det dock med övergripande kunskaper om vad som påverkar pensionen men inte nödvändigtvis hur de påverkar pensionen. Det handlar alltså inte om djup kunskap eller stora utbildningsinsatser utan om spridd kunskap. Annars riskerar en del av reformens drivkrafter att missas. Arbetet med att öka kunskaperna har därför prioriterats. Regeringen har också i ett antal år formulerat ett mål för

RFV som innebär att de försäkrade skall ges sådan information om det reformerade ålderspensionssystemet att de ges förutsättningar att bedöma sin framtida pension. Från och med 2003 har målet skärpts till att fler skall ha sådan kunskap om det reformerade ålderspensionssystemet att de kan bedöma sin framtida allmänna pension. Även för Premiepensionsmyndigheten (PPM) finns ett mål som syftar till information och kunskapspridning om premiepensionssystemet. Information som bidrar till måluppfyllelsen ges i första hand genom det årliga utskicket av det orange kuvertet.

RFV och PPM mäter årligen kunskaperna (dnr. S2003/5215/SF). Under de första åren ökade kunskaperna långsamt, men RFV redovisar nu att kunskapsnivån i vissa avseenden t.o.m. har sjunkit något mellan åren 2002 och 2003. Närmare 2/3 av befolkningen anser sig enligt mätningarna ha dålig eller ingen kunskap om pensionssystemet. En sjättedel kan nämna en eller flera delar som ingår i den allmänna pensionen, vilket innebär en något försämrad kunskapsnivå. Däremot har kunskaperna om vad som påverkar pensionens storlek ökat. En ökan- de majoritet vet att den svenska ekonomin, tidpunkten för pensionsuttaget samt livsinkomsten påverkar pensionens storlek. Kunskapen om premiepensionen har sedan introduktionen år 2000 ökat. Närmare hälften av pensionsspararna anser sig ha tillräcklig kunskap för att ta hand om sitt pensionssparande.

Det reformerade systemet har en avsevärt starkare koppling mellan avgift och pension än ATP-systemet. Det innebär större drivkrafter för ökat arbetsutbud och i viss mån en motverkande kraft mot svart arbete. Det förutsätter att grundläggande kunskaper om principerna för systemet är väl spridda. Att kunskaperna om reformen är förhållandevis låga och att kunskaperna ökar mycket långsamt är därför ett problem eftersom det motverkar de positiva effekter som det reformerade systemet på sikt kan ge.

De årliga pensionsbeskeden spelar en viktig roll för att nå ut med personlig information om pensionsutvecklingen och skapar därmed en ökad förståelse för de faktorer som påverkar den framtida pensionen. Många har emellertid även andra pensionsinkomster t.ex. tjänstepensioner och privata pensionsförsäkringar. Utvecklingen går mot att pensionsinkomsten kommer från allt fler aktörer och den kommer i större utsträck-

ning än tidigare att vara avgiftsbaserad. Detta gör det svårare för den enskilde att få en överblick över sin totala framtida pension.

För att uppnå målsättningen att de försäkrade skall ges möjlighet att planera för sin pension är det angeläget att den enskilde på ett enkelt och likvärdigt sätt kan få en samlad pensionsprognos för alla pensionsområden. Regeringen följer därför noga det arbete som påbörjats med att skapa en internetbaserad pensionsportal som ger den enskilde en samlad bild av den framtida pensionen. Därmed finns också möjligheter att långsiktigt öka medvetenheten om sambanden mellan arbete, pensionsinbetalningar och pensionens storlek. I en lägesrapport från RFV om arbetet med portalen (dnr 2003/5148/SF) redovisar RFV att man tillsammans med PPM, Försäkringsförbundet och flertalet tjänstepensionsutbetalare nu gör tydliga framsteg och man räknar med att en fungerande portal skall kunna tas i drift under våren 2004.

Utöver vikten av en utbredd men översiktlig kunskap om den individuella pensionen är det av betydelse med kunskap om hur samhällsekonomin på kort och lång sikt påverkar pensionssystemet samt vad pensionssystemets fristående från statsbudgeten innebär. Här handlar det emellertid i första hand inte om en allmän och utbredd kunskap utan snarare om kunskaper hos opinionsbildare eller personer med inflytande över samhällsekonomin. Även här avser regeringen att verka för en ökad kunskapsnivå.

Utredning om överskottsutdelning

Som nämnts är det reformerade pensionssystemet följsamt mot den ekonomiska och demografiska utvecklingen. Regler finns för hur underskott som hotar systemets finansiella styrka skall hanteras. Vid en god utveckling, exempelvis genom en hög avkastning på medlen i AP-fonderna, stärks systemets tillgångar i förhållande till dess skulder. Om den ekonomiska ställningen i fördelningssystemet i framtiden visar sig bli så stark att det är omotiverat att behålla ytterligare överskott, skall utdelningsbara överskott fördelas på de försäkrade i systemet. Regler för hur ett utdelningsbart överskott skall definieras och hur ett sådant överskott skall fördelas finns ännu inte. Detta utreds för närvarande av utredningen om överskott i ålderspensionssystemet, UTÖ (dir. 2002:5, 2002:168).

Utredningen skall redovisa sitt arbete senast den 31 mars 2004.

1.3 Utgiftsutveckling

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten utgör en betydande del av de offentliga utgifter som samlas under utgiftstaket. De faktorer som styr utgiftsutvecklingen är antalet personer som uppbär inkomstrelaterad ålderspension samt den genomsnittliga nivån på denna. I detta sammanhang innebär därför rent demografiska förutsättningar, dvs. antalet nyblivna pensionärer samt avlidna, en faktor som påverkar den totala utgiftsnivån över tid.

En central variabel för utgiftsutvecklingen är förändringen av inkomstindex. Inkomstindex mäter den genomsnittliga reala inkomstutvecklingen i samhället för de tre föregående åren samt prisförändringen det närmast föregående året. Inkomstindexets förändring påverkar utgifterna genom den årliga följsamhetsindexering som sker av tilläggs- och inkomstpensionerna. Genom denna följsamhetsindexering omräknas pensionerna med inkomstindex procentuella förändring minskat med 1,6 procentenheter. Genom detta förfarande skapas ett samband mellan standardutvecklingen för de förvärvsaktiva och för pensionärerna.

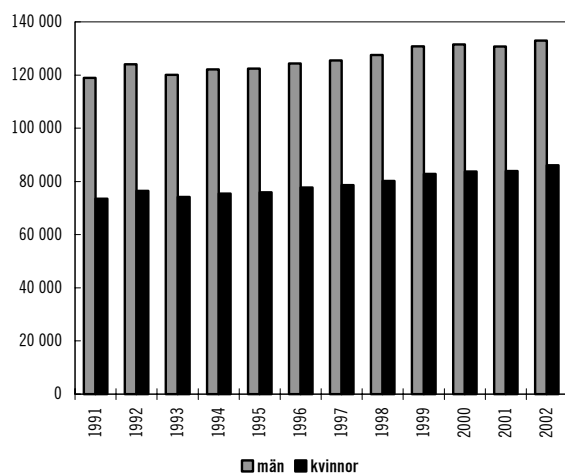
Följsamhetsindexering har skett sedan 2002 och har hittills givit en reall höjd pension varje år, dvs. pensionsnivåerna har höjts mer än vad de skulle ha gjort om de tidigare reglerna om värdesäkring enligt ATP-systemet tillämpats. År 2003 innebar exempelvis följsamhetsindexeringen en uppräknings om 3,64 procent. Detta kan jämföras med prisbasbeloppets höjning om 1,85 procent. Det skall emellertid påpekas att följsamhetsindexeringen också innebär att om standardutvecklingen mätt i genomsnittlig reallönförändring i framtiden kommer att sjunka, så kommer också pensionerna att anpassas efter detta.

Den inkomstrelaterade ålderspensionen är ett autonomt system som bär sina egna kostnader, vilket innebär att även kostnaderna för administrationen av systemet tas från pensionsbehållningen. Pensionernas storlek påverkas därmed av storleken av administrationskostnaderna. För att upprätthålla pensionsnivåerna är det av betydelse att administrationskostnaderna är rimliga. Mot

bakgrund av detta, och att de administrativa kostnaderna i och med genomförandet av pensionsreformen har stigit kraftigt, gav regeringen Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att analysera kostnaderna för administrationen. RRV har i rapporten Vad kostar pensionerna? redovisat uppdraget (S2003/5873/SF). Av rapporten framgår att det inte går att säga att kostnaderna är orimligt höga men att det sannolikt går att minska kostnaderna. RRV lämnar förslag på vissa förändringar samt föreslår också att ett antal frågor som rör beräkning och redovisning av kostnaderna bör bli föremål för ytterligare utredning.

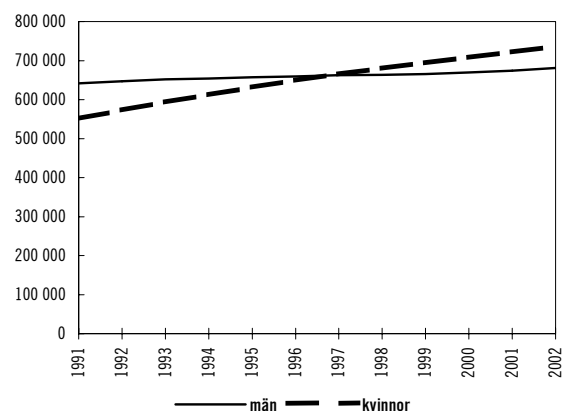
För pensionssystemets trovärdighet är det viktigt att kostnaderna är rimliga och hålls på en så låg nivå som möjligt. Det finns därför skäl att fortsätta granskningen. Regeringen kommer att skicka RRV:s rapport på remiss och avser därefter överväga vilka förändringar som kan anses nödvändiga. Flera frågor har emellertid samband med hur pensionshanteringen är organiserad, vilket den pågående ANSA-utredningen bl.a. har i uppdrag att utreda (dir. 2002:116 Översyn av socialförsäkringsorganisationen). Det finns därför skäl att samordna det fortsatta arbetet avseende administrationskostnaderna med de förslag som ANSA-utredningen kommer att lämna under hösten.

Diagram 1.1 Genomsnittligt årsbelopp från inkomstgrundad ålderspension 1991–2002 i 2002 års priser



Källa: RFV

Diagram 1.2 Antal ålderspensionärer med inkomstgrundad ålderspension 1991–2002



Källa: RFV

Utgiftsutvecklingen för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten kännetecknas av en underliggande trend av höjda utgifter över tid. Orsaken till detta är de nyblivna pensionärernas genomsnittligt högre pension, vilket bl.a. har bidragit till att den genomsnittliga inkomstrelaterade pensionen har ökat för hela gruppen (diagram 1.1). Definitionen av inkomstgrundad ålderspension är i diagrammet ATP och folkpension, och fr.o.m. 2001 är inkomstpension, premiepension och tilläggspension inkluderade. Likaså har det totala antalet pensionärer med inkomstrelaterad pension ökat. Denna ökning beror främst på att fler kvinnor uppbär en inkomstgrundad pension, vilket illustreras av diagram 1.2.

Den tidigare ATP-förmånen kallas från och med 2003 tilläggspension. I tilläggspensionen för personer födda 1937 och tidigare ingår, förutom den tidigare ATP:n, ett s.k. folkpensionstillägg. Detta folkpensionstillägg grundar sig på den ATP-baserade folkpensionen, vilket innebär att 30 intjänandeår krävs för att få ett reducerat folkpensionstillägg. Utfyllnaden till den inkomstrelaterade pensionen, garantipension, betalas över statsbudgeten under utgiftsområde 11. Sammantaget har förändringen inneburit att kostnader förts över från AP-fonderna till statsbudgeten.

AP-fondernas utgifter består av tilläggspension och inkomstpension. Utbetalningarna från premiepensionssystemet kommer, eftersom systemet är i en uppbyggnadsfas, under de närmaste åren att utgöra en liten del av de totala pensionsutgifterna vid sidan av statsbudgeten.

Tabell 1.2 Härledning av utgiftsnivån 2004-2006, för Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

Tusental kronor

	2004	2005	2006
Beräknat i 2003 års SB	155 953 000	155 953 000	155 953 000
Förändring till följd av:			
Beslut	0	0	0
Övriga makroekonomiska förutsättningar	5 827 000	9 108 000	16 510 000
Volymer	3 635 000	6 107 000	9 029 000
Överföring till/från andra utgiftsområden	0	0	0
Övrigt ¹	204 000	204 000	204 000
Beräknat	165 619 000	171 372 000	181 696 000

¹ Förändrat administrationskostnadsantagande jämfört med budgetpropositionen för 2003.

De totala utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten beräknas 2004 uppgå till 165 619 000 000 kronor. Utgifterna för år 2005 och 2006 beräknas till 171 372 000 000 kronor respektive 181 696 000 000 kronor.