

5 UTÖ-modellen

I detta kapitel beskrivs den simuleringsmodell som utvecklats av UTÖ-utredningen. Modellen illustrerar den finansiella dynamiken i ett avgiftsbaserat pensionssystem med fast avgift där utgående pensioner huvudsakligen finansieras av de pensionsavgifter som löpande betalas in. I systemet ingår en buffertfond vars syfte är att utjämna de variationer i systemets avgiftsnetto som orsakas dels av demografiska faktorer, dels av samhällsekonomiska fluktuationer. Omräkning av pensionsrättigheter och pensioner sker genom ett index baserat på årlig förändring i genomsnittlig pensionsgrundande årsinkomst.

5.1 Krav på en simuleringsmodell

Pensionssystem är komplicerade i flera avseenden. Många årskullar befinner sig i systemet vid samma tidpunkt. Inflödet av avgifter bestäms i huvudsak av hur många individer som har pensionsgrundande inkomst och hur höga dessa inkomster är. Detta styrs i sin tur av sysselsättnings- och inkomsttrender och av konjunkturella och andra kortsiktiga fluktuationer. Pensionsutbetalningarna beror dels av vad som hänt under den tid pensionärernas pensionsrättigheter intjänats, dels av vad som händer under de år när pension betalas ut.

Skiftningarna i befolkningsutveckling och samhällsekonomi betyder att pensionssystemets årliga avgiftsnetto, dvs. skillnaden mellan inkomster och utgifter, kommer att variera. De år avgiftsnettot är positivt, förstärks buffertfonden. Andra år, när utgifterna överstiger avgiftsinkomsterna, tas medel ur buffertfonden i anspråk för utbetalning av pension. Buffertfondens behållning påverkas dessutom av avkastningen på de tillgångar som fonden placerar i. Dess storlek kommer därför att styras av såväl de årliga avgiftsnettona som avkastningen på aktier och obligationer.

En simuleringsmodell som år för år skall avbilda hur befolkning och samhällsekonomi bestämmer in- och utbetalningar i ett pensionssystem och hur dessa i sin tur styr utvecklingen av systemets tillgångar och skulder, bör kunna beakta såväl trender som kort-siktiga fluktuationer.

Utredningen anser att den metod med en stokastisk simuleringsmodell som presenterats i kapitel 4 är den enda möjligheten att, om än utan exakthet, avspegla de konsekvenser som alternativa utdelningsbestämmelser kan ge upphov till. Hänsyn måste tas till risken att utdelning kan leda till fler situationer med underskott i framtiden. Utifrån simuleringsresultat drar utredningen i senare kapitel slutsatser om lämpligheten av olika balanstalsgränser för utdelning.

Syftet med modellen kan sammanfattas som följer:

- Modellen skall visa hur *systemets* ekonomiska ställning i termer av årliga in- och utbetalningar, buffertfond, avgiftstillgång och pensionsskuld utvecklas över tid. Hur utvecklas balanstalet och därmed risken för underskottsbalansering? Hur ofta uppkommer situationer med utdelningsbara överskott?
- Modellen skall kunna belysa utfall i form av resultat för *de försäkrade*. Hur påverkas pensionernas nivå av underskottsbalanseringar och överskottbalanseringar? Uppkommer konsekvenser i form av orättvisa mellan generationer?

5.2 Modellegenskaper

I en modell för framskrivning av förlopp finns olika variabler som för varje år antar ett värde. Exempel på sådana variabler i UTÖ-modellen är årlig pensionsutbetalning, årlig avgiftsinkomst, tillgångar i buffertfonden, antal sysselsatta och antal pensionärer. Vissa variabler i modellen är beroende av andra variablers utfall. I en modell skiljer man på endogena och exogena variabler. En exogen variabels värde är i modellen bestämt på förhand och påverkas därför inte av framskrivningen i modellen. Endogena variablers värde är resultat av modellberäkningen.

Befolkningsutveckling och sysselsättning

I UTÖ-modellen är befolkningsutvecklingen exogent given i form av SCB:s befolkningsprognos från år 2003. Antalet individer i respektive ålder styrs alltså av de antaganden SCB gjort om födelse-tal, livslängdsförändring samt in- och utvandring under perioden fram till år 2050. I SCB:s prognos antas nativiteten öka från 2002 års nivå på 1,65 barn per kvinna till 1,86 år 2010 och därefter ligga kvar på den nivån. Nettoinvandringen, som de senaste 20 åren har uppgått i genomsnitt till 21 500 per år, förväntas bli högre, särskilt under de första decennierna. Under de första åren fram till 2010 antas en nettoinvandring på i genomsnitt 31 000 per år. Från år 2010 antas nettoinvandringen vara i genomsnitt 24 000 per år. I UTÖ-modellen görs dessutom förlängda framskrivningar av befolkningen utifrån samma antaganden SCB gjort för år 2050 rörande årlig nettoinvandring, förändrad dödlighet osv.

Befolkningsutvecklingen påverkar hur systemets avgiftsin-komster och utbetalningar förändras över tiden. Sambanden är komplicerade och modellen måste därför innehålla förenklingar och antaganden. Det sammanlagda avgiftsunderlaget för en årskull ett visst år beror av flera variabler i modellen, där den centrala faktorn är antalet sysselsatta i årskullen. I modellen ingår an-taganden om åldersberoende sysselsättningsgrader och inkomst-nivåer.

När antagandena om inkomstnivå och sysselsättningsgrad för olika årskullar kopplas samman med de exogent givna demografiska förutsättningarna, genereras en trendmässig utveckling på lång sikt för systemets samlade avgiftsunderlag över tid. I framskrivningen simuleras sedan kortsiktiga avvikelser i avgiftsunderlagets utveckling med hjälp av det stokastiska modellsamband för sysselsättning som redovisats i kapitel 4. Därmed kommer de samlade avgifts-inbetalningarna ett visst år i modellen att skilja sig åt mellan olika simulerade förlopp.¹

Modellen har alltså utformats så att sysselsättningen, utöver den exogent betingade utvecklingen, är den faktor som genererar för-ändringar av systemets avgiftsunderlag. De slumpmässiga avvikelser som genereras i modellen kan ges en vidare tolkning än enbart fluktuationer i andelen sysselsatta i förhållande till antalet individer

¹ En slumpmässig avvikelse påverkar alla åldrar lika mycket i UTÖ-modellen. Detta är en förenkling eftersom det är tänkbart att en recession på arbetsmarknaden skulle drabba olika åldrar olika.

i förvärvsaktiva åldrar. Avvikelserna kan också i viss mån avspegla osäkerheten i de demografiska antagandena.

Intjänande och uttag av pension

UTÖ-modellen är en kohortmodell vilket betyder att beräkningarna sker på årskullsbasis. Varje årskull intjänar pensionsrätt under åldrarna 16–64 för att sedan uppbära pension fr.o.m. 65 års ålder.² Detta betyder bl.a. att individuella variationer i livsinkomst inte beaktas. Modellen bortser även från att vissa förlopp skulle kunna leda till ett förändrat beteende hos de försäkrade.

UTÖ-modellen har en implicit given snittinkomsttillväxt om 2 procent reallt per år. Detta antagande överensstämmer med den metod som tillämpas i beräkningen av balanstalet när det gäller tilläggs-pensions-skulden till de förvärvsaktiva. Eftersom pensions-skulden i stort sett förräntas i samma takt som den genomsnittliga inkomsten utvecklas, har antagandet om genomsnittsinkomst-utvecklingen för övrigt ingen betydelse för beräkningsresultaten.

Vid pensionsuttaget kommer årskullens sammanlagda pension det året vara beroende av antalet individer och deras genomsnittliga pensionsbehållning. Pensionsbehållningen är resultatet av förloppet under årskullens förvärvsaktiva tid, dvs. hur sysselsättningen utvecklats och om automatisk balansering och/eller utdelning skett. Det årliga pensionsbeloppet beräknas genom att pensionsbehållningen divideras med delningstalet. I tabell 5.1 framgår modellens antaganden om framtida delningstal vid 65 års ålder. Delningstalen är i likhet med den demografiska sammansättningen exogent givna i modellen.

² I det reformerade pensionssystemet är pensionsåldern flexibel och kan börja lyftas tidigast från 61 års ålder, partiellt eller fullt. Samtidigt innebär en förlängd medellivslängd att den förvärvsaktiva tiden måste förlängas om den årliga inkomstpensionen skall bli lika hög över tiden. I modellen krävs förenklingar och utredningen har alltså antagit pensionsuttag vid 65 års ålder för samtliga kohorter. Underförstått innebär detta att den årliga pensionsnivån sjunker med tiden allt annat lika.

Tabell 5.1. Delningstal vid 65 års ålder i UTÖ-modellen
Årskullar födda 1940–2020.

Årskull	Delningstal vid 65 års ålder
1940	15,82
1950	16,48
1960	17,01
1970	17,51
1980	17,90
1990	18,21
2000	18,50
2010	18,79
2020	19,07

Framskrivningar i modellen

UTÖ-modellen har ett startläge som motsvarar de förhållanden som rådde vid utgången av år 2003. Varje årskulls ackumulerade pensionsbehållning respektive utbetalade pensionsbelopp i detta startläge har hämtats från RFV:s register. Därmed skapas pensionsskuldens startnivå.³ Modellen innehåller även systemets åtagande i form av tilläggs pension till de försäkrade. Systemets tillgångssida avspeglar den avgiftstillgång och den buffertfond som fanns vid utgången av år 2003.

I tabell 5.2 redogörs för systemets finansiella ställning för året 2003.

Tabell 5.2. Nyckeltal för systemets finansiella ställning i UTÖ-modellens startläge

Miljarder kronor.

Buffertfond	577
Avgiftstillgång	5 465
Summa tillgångar	6 042
Pensionsskuld	5 984
Överskott	58
Balanstal	1,01

³ I detta underlag ingår även pensionsskulden till utomlands boende.

Utifrån startläget skriver modellen årsvis fram fördelningssystemets tillgångar och skulder med en beräkningsmodul som innefattar regler för automatisk underskottsbalansering och som kan förse med alternativa regler för överskottsutdelning. Överskottsutdelningen i modellen följer det ramverk som beskrivits i kapitel 3. Utdelning sker således vid tillfällen då balanstalet överstigit en i modellen bestämd gräns. Utdelning sker då via indexeringen.

Buffertfonden i UTÖ-modellen består varje år av 60 procent aktier och 40 procent obligationer. Den årliga avkastningen på dessa tillgångar avviker slumpmässigt från bestämda trender enligt de modellsamband som redovisats i kapitel 4. Varje år återställs den ursprungliga relationen mellan aktier och obligationer i buffertfonden. Buffertfondens tillgångar påverkas även av pensionsutbetalningarna och avgiftsinkomsterna respektive år.

I modellen innehåller ett år följande händelser av vikt för systemets finansiella ställning:

För varje förvärvsaktiv årskull inbetalas en avgift om 16 procent av det för året aktuella pensionsunderlaget till buffertfonden. Årskullens sammanlagda pensionsbehållning ökas med motsvarande belopp. Avgiftsunderlagets storlek är beroende av den ålder årskullen har, hur stor årskullen är det aktuella året samt om en slumpmässig avvikelse skett från sysselsättningens trend det aktuella året eller tidigare år.

Pensionsutbetalningar görs till de årskullar som är 65 år och äldre. Storleken av dessa utbetalningar är ett resultat av tidigare års händelser, delningstal samt av antalet personer i respektive årskull vid den aktuella tidpunkten. Vidare beror pensionsutbetalningens storlek och pensionsskuldens förräntning av om balansindex tillämpas det aktuella året eller om överskottsutdelning sker.

Buffertfonden förändras med avgiftsnettot och kapitalavkastningen det aktuella året. Utifrån dessa händelser förändras systemets finansiella ställning. Denna ekonomiska ställning kan påverka händelseförloppet följande år genom att underskottsbalansering eller överskottsutdelning aktiveras.

De förlopp som simulerats i UTÖ-modellen varar i regel 75 år. På så vis skrivs fördelningssystemets utveckling fram för åren 2003–2077. Utredningen har bedömt 75-årsförloppet vara en rimlig avvägning mellan kort och lång sikt. Pensionssystem är långsiktiga försäkringssystem där regeländringar som exempelvis införande av överskottsutdelning kräver tid för att få effekt. Ett alltför kort-

siktigt perspektiv skulle riskera att underskatta effekterna av en utdelningsregel. Ett 75-årsperspektiv inrymmer dessutom variation i de demografiska förutsättningarna på så sätt att både perioder av positiva som negativa avgiftsnetton förekommer.

5.3 Jämförelser mellan parallella förlopp

Ett simulerat förlopp innehåller en unik uppsättning av avvikelser i de stokastiskt varierande variablerna. För att kunna värdera de modellutfall en viss regel för överskottsutdelning ger upphov till, måste man jämföra med ett identiskt förlopp där ingen utdelning gjorts. Utfallet i ett system med utdelningsregel jämförs alltså med det utfall som inträffar i ett parallellt förlopp för ett system där överskott inte delas ut.

I simuleringarna har utredningen jämfört effekter av 20 olika balanstalsgränser för utdelning i intervallet 1,00–1,20. Förlopp har alltså simulerats med gränser allt ifrån att överskott utdelats så fort de observeras (balanstalsgräns 1,00) till att utdelning sker först då tillgångarna överstiger skulderna med 20 procent (balanstalsgräns 1,20).⁴

För utredningens syfte är vissa utfallsvariabler särskilt intressanta att undersöka genom att parallella förlopp simuleras. Förändringen av antalet år där systemets balanstal understigit 1,00 under en 75-årsperiod illustrerar den ökade risken för underskott och ger därför vägledning om hur lämplig utdelningsregeln är. Utdelning innebär även att systemet kommer att betala ut högre pensionsbelopp och att livspensionen för vissa årskullar kan förväntas bli högre.

⁴ För att minska antalet alternativa utdelningsregler har balanstalsgränser med två decimalers precision undersökts. Eftersom balanstalet fastställs med fyra decimaler, bör en i lag reglerad balanstalsgräns uttryckas med samma exakthet. Fyra decimalers noggrannhet i simuleringarna hade emellertid inneburit ett alltför stort antal alternativ och dessutom inte tillfört någon väsentlig information.

5.4 Scenarier för simuleringar

UTÖ-modellen är en stokastisk modell där ett obegränsat antal kombinationer av händelseförlopp kan uppstå under en simulerad tidsperiod. För de stokastiskt varierande variablerna sysselsättning, obligationsavkastning och aktieavkastning kan både den förväntade årliga förändringen (trenden) i dessa och styrkan i de slumpmässiga avvikelserna från trenden varieras. Utredningen har arbetat med ett basscenario och två alternativa scenarier. Motiven och resonemangen bakom antagandena finns närmare utvecklade i kapitel 4.

Med en stokastisk modell kan samma tidsförlopp simuleras ett stort antal gånger. Detta gör det möjligt att ange sannolikheter för olika typer av utfall. Normalt har 500 stycken simuleringar genomförts. Antalet har bedömts vara tillräckligt stort för att belysa fördelningssystemets egenskaper och på så sätt bedöma sannolikheten för olika utfall.

Basscenario

Det långsiktigt förväntade antalet sysselsatta bestäms av storleken på befolkningen i förvärsaktiva åldrar och ett antagande om konstant sysselsättningsgrad i olika åldrar över tid. I modellen tillåts kortsiktiga avvikelser från denna förväntade sysselsättningsnivå. De kortsiktiga variationerna har ett autoregressivt mönster, där en avvikelse påverkar händelseförloppet en rad av år efter det att den ursprungliga avvikelsen uppstått enligt följande samband:

$$q_t = 1,51 \cdot q_{t-1} - 0,66 \cdot q_{t-2} + e_t$$

där q_t är den procentuella avvikelsen i sysselsättningen från det förväntade antalet för år t och e_t är den slumpmässiga avvikelsen för år t .

Den slumpmässiga avvikelsen är normalfördelad med medelvärdet noll och standardavvikelsen 1,13 procentenheter. Detta har beskrivits i kapitel 4.

Den reala *obligationsavkastningen* per år har i basscenariot antagits vara 2,3 procent. Från denna trend simuleras kortsiktiga avvikelser som beror på inflationens avvikelser från den förväntade inflationen. Inflationen har ett autoregressivt mönster enligt

$$I_t = 2,0 + 0,7360 \cdot (I_{t-1} - 2,0) + e_t$$

där I_t är inflationen i procent år t och där e_t är en normalfördelad slumpterm med medelvärde noll och standardavvikelsen 0,871 procentenheter. Denna kortsiktiga avvikelse i inflationen styr obligationsavkastningen i modellen. Den förväntade inflationen är i modellen medelvärdet av de senaste tio årens inflation.

För *aktier* antas i basscenariot en real förväntad avkastning om 4,5 procent per år. Den reala aktieavkastningen varierar kraftigt i modellen. Den ackumulerade reala avkastningens avvikelse från den förväntade trenden i logaritmiska tal ett enskilt år är beroende av tidigare avvikelser och en slumpterm enligt

$$\log w_t = 1,0580 \cdot \log w_{t-1} - 0,2176 \cdot \log w_{t-2} + e_t$$

där w_t är den ackumulerade realavkastningen i relation till trenden år t och där e_t är en normalfördelad slumpterm med medelvärde noll och standardavvikelsen 19,3 procentenheter.

Alternativt scenario med lägre aktieavkastning

I ett första alternativt scenario har modellen simulerat förlopp där den förväntade årliga reala aktieavkastningen satts till 3 procent, dvs. 1,5 procentenheter lägre än i basscenariot. I detta scenario gäller samma variabilitet kring trenden som i basscenariot, liksom samma förutsättningar vad gäller sysselsättning och obligationsavkastning.

Den direkta följden av det ändrade antagandet blir att buffertfondens förväntade avkastning i ett simulerat tidsförlopp blir lägre.

Alternativt scenario med lägre variabilitet i sysselsättningen

I ett andra alternativt scenario har storleken av de slumpmässiga avvikelserna från sysselsättningens förväntade nivå halverats. Slumptermens standardavvikelse i modellsambandet för sysselsättningen har därmed satts till 0,565 procentenheter. I övrigt gäller samma förutsättningar som i basscenariot.

Följden av det ändrade antagandet blir att avgiftsunderlaget inte kommer att variera lika mycket över tid som i basscenariot. För systemets finansiella ställning innebär detta minskade möjligheter till höjd avgiftstillgång (via en förstärkt avgiftsinkomst) men också

minskade risker för en försvagad avgiftstillgång (via en vikande avgiftsinkomst).

Detta alternativscenario kan motiveras som ett sätt att beakta att avgifter inte enbart inbetalas på förvärvsinkomster utan även på arbetslöshetsersättning, sjukersättning, föräldrapenning, pensionsgrundande belopp för barnår, pliktjänstgöring, studier m.m., vilka samtliga grundar pensionsrätt. Den totala kretsen av pensionsförsäkrade personer har därmed en årlig variabilitet som betydligt understiger vad som gäller enbart sysselsatta.

5.5 Simuleringar med UTÖ-modellen

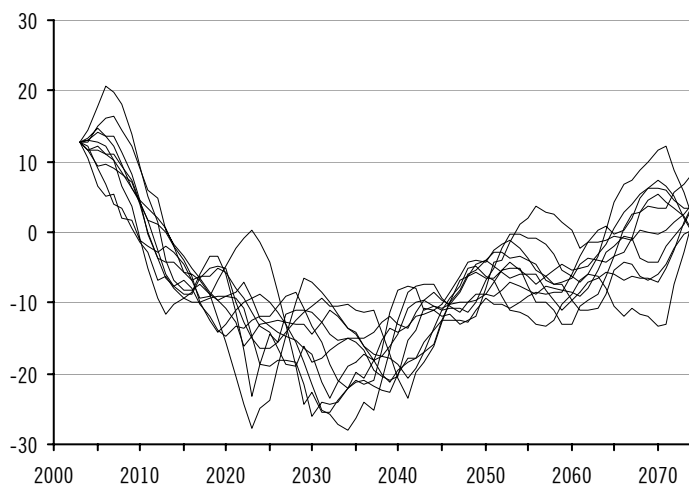
Syftet med UTÖ-modellen är att ge underlag för utredningens bedömning av en väl avvägd balanstalsgräns för utdelning. I kapitel 6 belyses effekterna av olika regler för överskottsutdelning.

Framskrivningarna med modellen ger dessutom en möjlighet att mer allmänt beskriva fördelningssystemet i den demografiskt överblickbara framtiden. Som exempel visas i detta avsnitt hur avgiftsnetto, fonderingsgrad och balanstal faller ut i tio simulerade 75-årsförlopp med UTÖ-modellen. I de redovisade förloppen ingår inte någon regel om överskottsutdelning och förutsättningarna är enligt basscenariot.

Avgiftsnettot

Diagram 5.1 visar utvecklingen av det årliga avgiftsnettot i de tio simulerade förloppen. För varje år har avgiftsinkomsterna minus pensionsutbetalningarna, dvs. avgiftsnettot, satts i procent av samma års avgiftsinkomster. Eftersom kortsiktiga avvikelser från sysselsättningens bestämda trend sker i modellen, kommer de tio förloppen att skilja sig åt.

Diagram 5.1. Avgiftsnetto 2003–2077 i tio förlopp
Basscenario utan utdelning. Avgiftsnetto i procent av avgiftsinkomsterna.

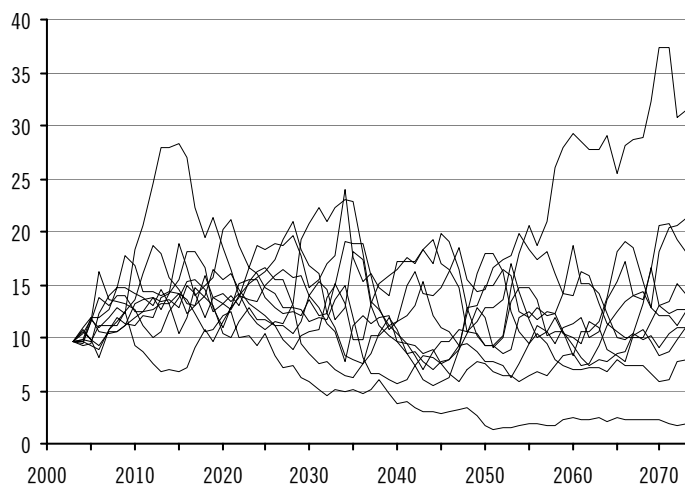


Av diagrammet framgår tydligt den kommande perioden av negativa avgiftsnetton med början kring år 2010, som orsakas av en ökad andel pensionerade i förhållande till förvärvsaktiva. De demografiskt betingade perioderna av negativa avgiftsnetton återspeglas således i modellresultaten.

Fonderingsgrad

Diagram 5.2 visar utvecklingen av fördelningssystemets fonderingsgrad i modellen för samma tio förlopp som låg till grund för diagram 5.1. Fonderingsgraden definieras som buffertfondens tillgångar i relation till hela den samlade pensionsskulden. I utgångsläget är denna knappt 10 procent. I modellen beror fonderingsgraden av en rad faktorer. I aktie- och obligationsavkastningen sker kortsiktiga avvikelser från långsiktigt bestämda trender. Skuldsidan och avgiftsnettot är i sin tur beroende av variationerna i sysselsättningen.

Diagram 5.2. Fonderingsgrad 2003–2077 i tio förlopp
Basscenario utan utdelning. Fond i procent av pensionsskulden.



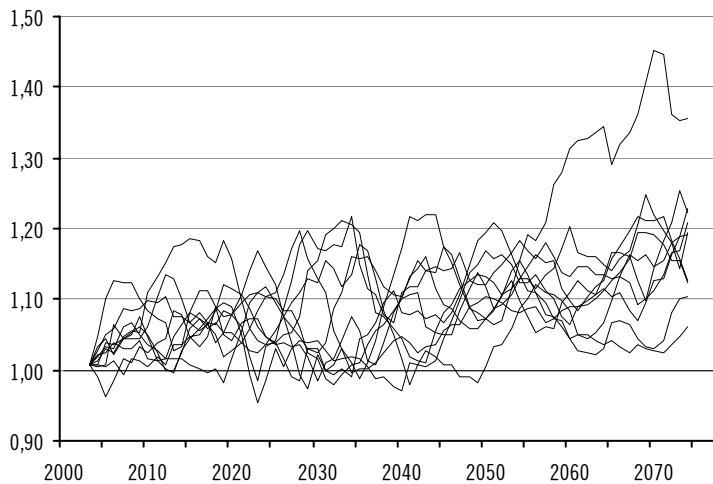
I diagram 5.2 framträder betydande skillnader mellan de tio simulerade förloppen vad gäller fonderingsgradens utveckling. I en simulering har den överstigit 35 procent enstaka år. I en annan stabiliserar sig fonderingsgraden på en låg nivå. Det finns således utrymme för en stor slumpmässig variation inom samma scenario.

Balanstalsutveckling

För de tio förloppen i basscenariot redovisas i diagram 5.3 balanstalens utveckling.⁵ Från att ha startat i utgångsläget 1,01 uppvisar simuleringarna vitt skilda framtider. I ett antal simuleringar aktiveras den automatiska balanseringsmekanismen genom att balanstalet understiger 1,00. I andra simuleringar ger modellen efter hand höga balanstal.

⁵ Balanstalet för år t fastställs med utgångspunkt i systemets finansiella ställning år $t-2$. I utredningens framställningar bortses emellertid från denna eftersläpning.

Diagram 5.3. Balanstal 2003–2077 i tio förlopp
Basscenario utan utdelning.



Redan av det fåtal förlopp som visas i diagram 5.3 framgår att balanstalet i basscenariot, trots de negativa avgiftsnettona i diagram 5.1, uppvisar en i genomsnitt positiv trend. Orsaken till detta är främst basscenarioets antagande om en förväntad årlig realavkastning i aktier om 4,5 procent. Då buffertfondens avkastning i modellen överstiger förräntningen av systemets skuld, vilken i UTÖ-modellen är lika med snittinkomstillväxten om 2 procent, finns möjligheter för en god utveckling av systemets finansiella ställning.

6 Balanstalsgräns för utdelning

I kapitel 3 har utredningen kommit fram till att balanstalet skall vara den faktor som styr utdelning av överskott i fördelningssystemet. I detta kapitel är syftet att med hjälp av simuleringsresultat från UTÖ-modellen analysera var balanstalsgränsen för utdelning skall sättas.

Utgångspunkt för utredningens analys är den försiktighetsprincip som framgår av utredningens direktiv. Utdelning av överskott i fördelningssystemet innebär alltid att risken för underskottsbalansering längre fram ökar något. Ju lägre balanstalsgräns för utdelning som sätts, desto fler blir antalet överskottsutdelningar inom en given tidsperiod, något som påverkar *den tillkommande risken för underskott*. I avsnitt 6.1 diskuteras hur mycket högre risk för underskottsbalansering som överskottsutdelning medför.

I nästa steg beaktas de effekter som överskottsutdelning får på *systemets utbetalningar av pension*. En utdelning betyder att de utbetalade pensionsbeloppen förhöjs, dels omedelbart, dels på lång sikt när de som är förvärvsaktiva vid utdelningstidpunkten blir pensionärer. Samtidigt kan systemets utbetalning av pension bli lägre vissa år än om ingen utdelning ägt rum. Detta beror på de extra eller kraftigare underskottsbalanseringar som kan bli följden av överskottsutdelning. I avsnitt 6.2 redovisas hur överskottsutdelning påverkar fördelningssystemets årliga utbetalningar av pension. Vidare diskuteras hur detta bör inverka på valet av balanstalsgräns för utdelning.

Det tredje steget i kapitlet är att undersöka hur valet av balanstalsnivå ter sig i ett generationsperspektiv. Om balanstalsgränsen sätts på en relativt hög nivå, blir möjligheten till överskottsutdelning låg och därmed kommer sannolikheten att få del av överskott skilja sig åt mellan olika årskullar. Detta skapar således en viss omfördelning vad gäller pensionen mellan olika årskullar. För att

belysa denna komplikation, redovisas i avsnitt 6.3. effekter på *olika årskullars livspension*, dvs. hur den sammanlagda pension som individerna i en årskull i genomsnitt erhåller under sin pensionstid påverkas av bestämmelser om överskottsutdelning.

I avsnitt 6.4 sammanfattas utredningens överväganden kring valet av balanstalsgräns för utdelning mot bakgrund av de olika slags konsekvenser som belysts med hjälp av simuleringar med UTÖ-modellen.

6.1 Risken för underskott

6.1.1 Försiktighetsprincipen

I utredningens direktiv anges som en överordnad riktlinje att utdelning av en del av ett överskott i fördelningssystemet inte får medföra mer än en försumbar risk för att balanseringsmekanismen aktiveras inom en överskådlig framtid. En regel om utdelning av överskott skall utformas så att den inte äventyrar systemets förmåga att upprätthålla snittinkomstindexeringen över tid. Utgångspunkten för utredningens överväganden skall därför vara den försiktighetsprincip som anges i direktiven.

Utredningens förslag är att ett utdelningsbart överskott bör avgränsas genom balanstalets nivå. Den andel av tillgångarna i pensionssystemets balansräkning som innebär att balanstalet överstiger en viss nivå är då att betrakta som utdelningsbar. Sådana tillgångar skall fördelas automatiskt genom att omräkningen av pensionsbehållningar och utgående pensioner sker med ett högre tal än förändringen i inkomstindex. Effekten av den förhöjda indexeringen för samtliga försäkrade räknat i kronor utgör det utdelningsbara överskottet. En begränsad del av det utdelade överskottet betalas omgående ut i form av höjd pension. Resterande belopp fördelas så att pensionsbehållningarna ökas, vilket höjer kommande års pensionsutbetalningar.

Med regler för överskottsutdelning kommer balanstalet bara tillfälligt överstiga den valda balanstalsnivån för överskott, eftersom de utdelningbara överskotten årligen fördelas på de försäkrade. Genom en utdelningsmekanism kommer systemet under perioder med högt balanstal att fungera i princip på samma sätt som under perioder där balanstalet ligger nära nivån ett och där den automatiska underskottsbalanseringen hela tiden tvingar balanstalet

mot en lägstanivå på 1,00. Därmed blir systemet symmetriskt vad gäller låga och höga balanstal med inbyggda regler som förhindrar dels varaktiga finansiella underskott, dels mycket stora överskott.

Av försiktighetsprincipen följer att den nivå på balanstalet som skall avgränsa ett utdelningsbart överskott måste väljas med varsamhet. En för låg balanstalsgräns skulle äventyra pensionsystemets förmåga att upprätthålla snittinkomstindexeringen. Det är önskvärt att fördelningssystemet utformas så att tillgångar tillåts byggas upp i syfte att utgöra en buffert mot framtida påfrestningar. Balanstalsgränsen för utdelning bör vara så pass hög att antalet underskottsbalanseringar inte ökar påtagligt genom att systemet förhindras att uppnå en tillräcklig finansiell marginal på grund av återkommande utdelningar.

Om balanstalsgränsen som reglerar utdelning sätts för högt, riskeras en situation där medel ackumuleras i systemet som inte kan komma de försäkrade till del på annat sätt än att ytterligare reducera risken för underskottsbalansering. Prop. 2000/01:70 Automatisk balansering av ålderspensionssystemet slog fast att en omotiverat stor buffert inte är önskvärd.

6.1.2 Balanstalets spridning och förlopp över tid utan överskottsutdelning

Fördelningssystemets årliga inkomster i form av avgiftsinbetalningar och årliga utgifter i form av pensioner varierar över tiden. Dessa variationer orsakas bl.a. av att befolkningens årskullar är olika stora och av ekonomiska förlopp som på olika sätt påverkar systemets finansiella ställning. För närvarande överstiger de årliga avgiftsinbetalningarna till fördelningssystemet utbetalningarna, vilket innebär att buffertfondens tillgångar ökar, allt annat lika. Avgiftsnettot var närmare 10 miljarder kronor år 2003.

Ett rimligt antagande är att det för tillfället positiva avgiftsnettot kommer att bli negativt omkring år 2010, framförallt genom att de stora årskullar som föddes under 1940-talet tar ut sin pension. Perioder av under- och överskott utjämnas i fördelningssystemet genom buffertfonden.

För att belysa hur fördelningssystemets finansiella ställning kan komma att utvecklas utan överskottsutdelning har utredningen med hjälp av UTÖ-modellen simulerat balanstalens utveckling under 75 år förutsatt nuvarande regler, dvs. utan någon begräns-

ning av hur stora tillgångar som får byggas upp i fördelningssystemet. Totalt har 500 stycken 75-årsförlopp simulerats.

Diagram 6.1. Årlig risk för balanstal understigande 1,00, ingen utdelning

Procent. 500 simulerade 75-årsperioder i basscenario.

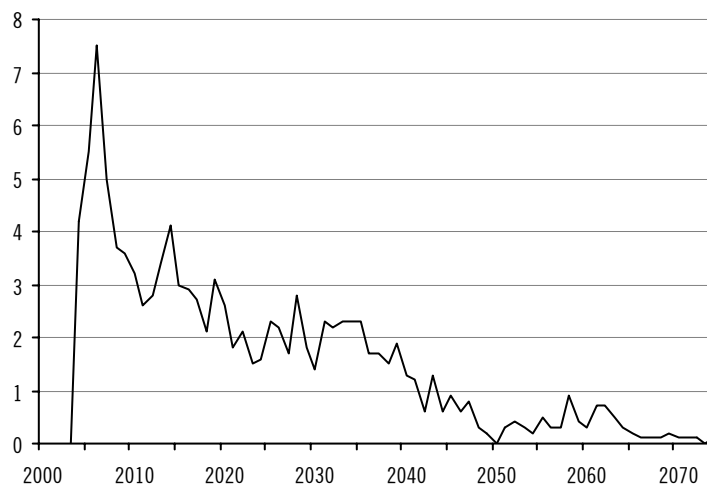


Diagram 6.1 visar den andel av de 500 simuleringarna för respektive år där balanstalet understigit 1,00.¹ De högsta frekvenserna av underskott i fördelningssystemet inträffar på kort sikt. Då fördelningssystemet i utgångsläget uppvisar ett knappt överskott genom att tillgångarna överstiger skulderna med cirka en procent, är det relativt stor risk att balanseringen aktiveras under de fem första åren i framskrivningsperioden. Risken för underskottsbalansering minskar över tid.

Orsaken till den avtagande risken är att fördelningssystemet bygger upp överskott över tid i flertalet simuleringar. Framskrivningarna indikerar en positiv trend för balanstalens utveckling. Detta hänger samman med den avkastning i buffertfonden som antagits föreligga i modellens basscenario. Trots de demografiskt betingade påfrestningarna på fördelningssystemets finansiella ställning kan alltså förlopp inträffa då systemet ackumulerar tillgångar

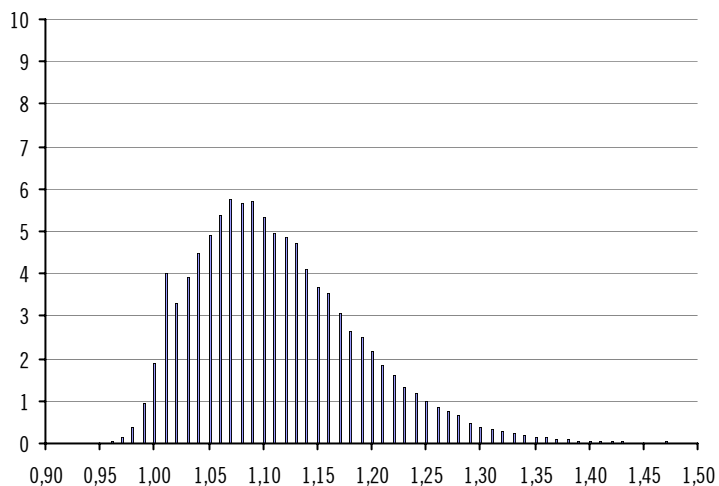
¹ Fördelningssystemets finansiella ställning vid utgången av år t ligger till grund för det balanstal som fastställs år $t+2$. I utredningens framställningar bortses från denna eftersläpning. Varje års simulerade finansiella ställning behandlas som det årets "balanstal".

så att en överskottsutdelning kan vara motiverad. Sannolikheten för sådana tillfällen ökar med tiden.

Diagram 6.2 visar frekvensen av årliga balanstalsnivåer under de 500 simulerade 75-årsperioderna.

Diagram 6.2. Fördelning av balanstal, ingen utdelning

Procentuell frekvens av årliga balanstal. 500 simulerade 75-årsperioder i basscenario.



De mest frekventa nivåerna för balanstalet ligger i intervallet 1,01–1,15. Balanstalet ligger i detta intervall drygt 70 procent av de 500×75 år som simulerats. Diagrammet visar också att balanstalsnivåerna uppvisar en skev fördelning. Detta beror på den automatiska underskottsbalanseringen som medför att balanstalet endast temporärt kan understiga 1,00.

Eftersom fördelningssystemet i dessa framskrivningar inte har försetts med någon begränsning för hur stora överskott som får byggas upp i systemet, stärks systemets förmåga att undvika underskottsbalansering med tiden. I knappt 2 procent av åren uppvisar balanstalet ett värde understigande 1,00. Som framgått av diagram 6.1 sker detta oftast i början av de simulerade 75-årsförloppen. Så fort balanstalet understiger denna nivå, minskas indexeringen av skulden proportionerligt så att balansen mellan tillgångar och skulder återställs.

Balanstalets fördelning i diagram 6.2 uppvisar extremvärden med balanstal överstigande 1,40, dvs. situationer där tillgångarna i systemet överstiger pensionsskulden med 40 procent. Antalet sådana observationer är dock få. I sammanlagt 11 procent av åren överstiger balanstalet 1,20. Eftersom balanstalet följer en positiv trend över tiden, påverkas fördelningen av längden på den tidsperiod som simuleras. Ju längre framskrivningsperioden är, ju mer kommer fördelningen att vara förskjuten mot högre balanstalsnivåer.

6.1.3 Balanstalets spridning med överskottsutdelning

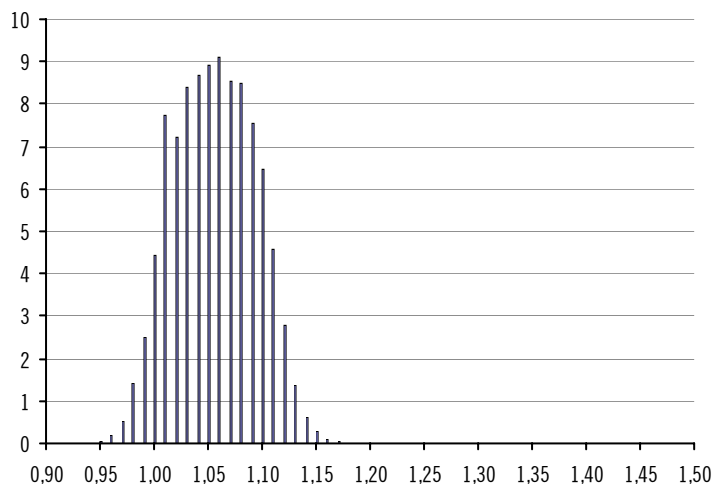
När en regel om överskottsutdelning införs i fördelningssystemet blir följden att det inte mer än tillfälligt tillåts ackumulera tillgångar överstigande den balanstalsgräns som satts, utan dessa delas ut till de försäkrade genom en högre indexering av pensionsbehållningar och pensioner. Med hjälp av UTÖ-modellen har förlopp skrivits fram som visar hur frekvenserna av olika balanstal påverkas av att överskottsutdelning införs.

Utdelning när balanstalet överstiger 1,10

I diagram 6.3 förutsätts utdelning av överskott ske när balanstalet överstiger 1,10.

Diagram 6.3. Fördelning av balanstal, balanstalsgräns 1,10 för utdelning

Procentuell frekvens av årliga balanstal. 500 simulerade 75-årsperioder i basscenario.



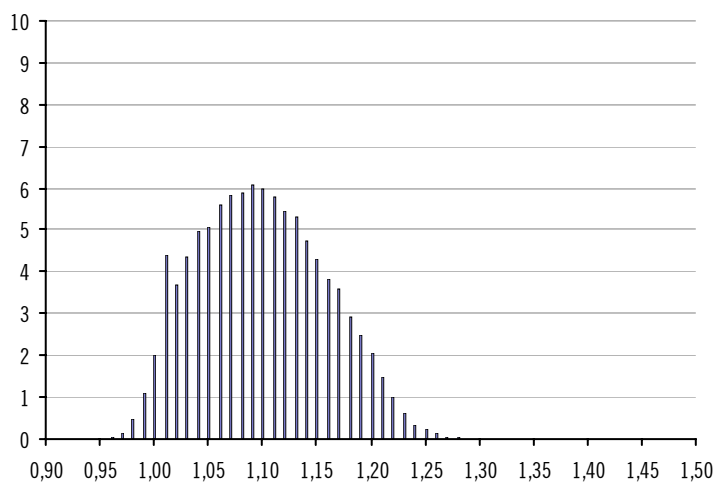
Jämfört med fördelningen i diagram 6.2 har balanstalets spridning pressats samman i diagram 6.3 och koncentrerats i intervallet 1,00 till 1,10. Sammanlagt 85 procent av observationerna hamnar i detta intervall. Eftersom ett tak har lagts på hur stora tillgångar relativt skulderna systemet får uppvisa, försämras systemets förmåga att klara perioder av finansiell belastning utan att underskottsbalansera. Andelen år då balanstalet understigit 1,00 är drygt 5 procent, nästan fyra procentenheter högre än i de förlopp utan utdelning som visades i diagram 6.2. Den ökade risken för avsteg från snittinkomstindexeringen genom en underskottsbalansering kan sägas vara den negativa konsekvensen av överskottsutdelningen. Den positiva är antalet år där indexeringen förhöjts genom en överskottsutdelning. Andelen år då balanstalet överstigit 1,10, och där överskottsutdelning skett, är 10 procent.

Utdelning när balanstalet överstiger 1,20

I diagram 6.4 visas balanstalets fördelning om balanstalsgränsen för utdelning i stället sätts till 1,20.

Diagram 6.4. Fördelning av balanstal, balanstalsgräns 1,20 för utdelning

Procentuell frekvens av årliga balanstal. 500 simulerade 75-årsperioder i basscenario.



Här har fördelningen antagit en form som mer liknar den i diagram 6.2. Detta hänger samman med att systemet sällan kommer att ackumulera så stora överskott att utdelning sker. En förhöjd indexering till följd av utdelningsbara överskott förekommer i knappt 4 procent av de observerade åren i simuleringarna. De flesta inträffar vid slutet av de simulerade 75-årsperioderna. Eftersom systemet med balanstalsgräns för utdelning om 1,20 förbättrar sin förmåga att klara perioder av finansiell påfrestning, minskar samtidigt andelen år med underskottsbalansering jämfört med gränsen 1,10 (diagram 6.3) till 2 procent. Detta är bara en marginellt högre risk för underskottsbalansering än i ett system utan utdelningsregel (diagram 6.2).

Utdelning när balanstalet överstiger 1,00

Det är av flera skäl olämpligt att utdela överskott så fort de uppkommer. Om utdelning av överskott skulle ske så fort systemets balansräkning uppvisar ett balanstal som överstiger 1,00, skulle andelen år med underskottsbalansering öka med 35 procentenheter och den totala andelen år med överskottsutdelning skulle bli 41 procent i simuleringar enligt basscenariots förutsättningar. Det betyder att förräntningen av systemets pensionsåtagande nästan hela tiden skulle avvika från den reguljära indexeringen med inkomstindex.² Pensionernas årliga indexering skulle då direkt påverkas av kortsiktiga förändringar av avgiftsunderlaget och även av buffertfondens avkastning. Med en sådan regel skulle buffertfondens förmåga att utjämna avgiftsnettot över tid omintetgöras och principen att pensionernas värdeutveckling skulle följa snittinkomstutvecklingen sätts ur spel. En sådan ordning är enligt utredningens mening oacceptabel.

6.1.4 Balanstalsförlopp med tre alternativa gränser för utdelning

Av diagram 6.2–6.4 har framgått att ju högre balanstalsgräns som väljs, desto färre blir det totala antalet överskottsutdelningar. Därmed blir även den tillkommande risken för underskottsbalansering lägre. Med hjälp av UTÖ-modellen skall i detta avsnitt visas hur risken för underskottsbalansering över tid påverkas av hur hög balanstalsgräns som väljs. Det görs genom att simulera olika förlopp dels utan överskottsutdelning, dels med gränserna 1,05, 1,10 och 1,15. Framskrivningarna har dels gjorts med de antaganden om sysselsättning och kapitalavkastning som utgör utredningens basscenario, dels med antagandena i de två alternativa scenarierna.

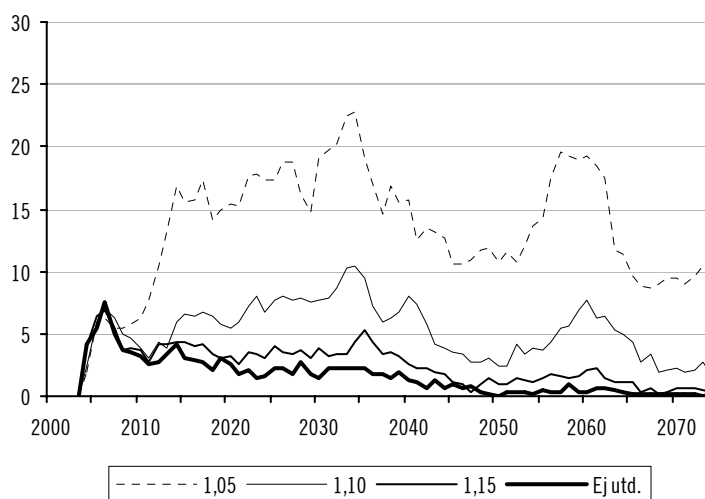
Basscenariot

Diagram 6.5 illustrerar de årliga riskerna för underskottsbalansering med tre alternativa regler givet basscenariots antagande om framtida variation i kapitalavkastning och sysselsättning.

² I praktiken *skulle* förräntningen avvika varje år från snittinkomstindexeringen genom att balanstalet fastställs med fyra decimalers precision.

Diagram 6.5. Årlig risk för balanstal understigande 1,00 med olika balanstalsgränser för utdelning

Procent. Överskottsutdelning 1,05, 1,10, 1,15 samt ingen utdelning. 500 simulerade 75-årsperioder i basscenario.



Den genomgående lägsta risken för underskottsbalansering är om systemet inte försetts med regler för överskottsutdelning. Genomsnittligt understiger balanstal 1,00 i 2 procent av åren under 75-årsförloppet. Denna risk skall jämföras med de tre regelalternativen 1,05, 1,10 och 1,15.

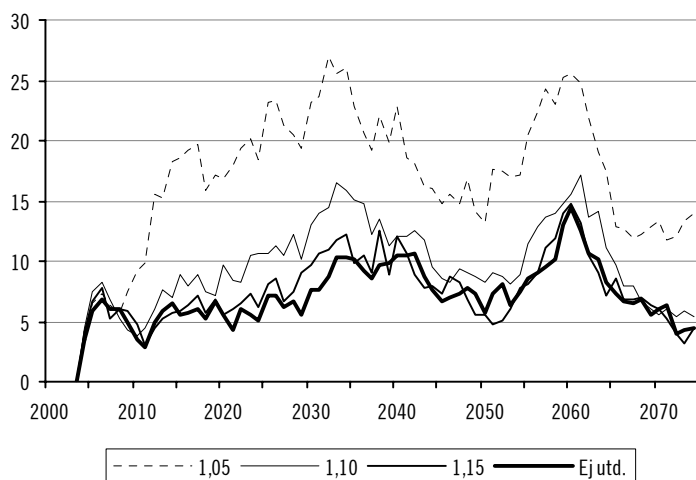
Med en balanstalsgräns för utdelning om 1,05 ökar den årliga risken dramatiskt. Den jämförelsevis låga säkerhetsmarginal som denna utformning styr mot medför att frekvensen underskottsbalanseringar höjs påtagligt. Under 75-årsperioden är de årliga frekvenserna av balanstal lägre än 1,00 genomsnittligt 13 procent. En balanstalsgräns om 1,05 ger alltså systemet dåliga möjligheter att utjämna positiva och negativa avgiftsnetton över tid, eftersom överskottets storlek begränsas till 5 procent av pensionsskulden. Därigenom uppstår förlopp där buffertfonden till följd av tidigare utdelning inte är tillräckligt stor för att underskottsbalansering skall kunna undvikas när avgiftsnettot sjunker. Simuleringen av regeln 1,05 tydliggör också de demografiska obalansernas inverkan på systemets finansiella utveckling och behovet av en säkerhetsmarginal i systemet.

Införandet av överskottsutdelning med en balanstalsgräns om 1,10 medför också en förhöjd risk för negativa avsteg från systemets normala indexering. Emellertid är höjningen av antalet år med underskottsbalanseringar inte alls av den omfattning som balanstalsgränsen 1,05 medför. Balanstal understigande 1,00 observeras för 5 procent av åren. Regeln 1,15 medför en marginell riskökning för underskottsbalansering jämfört med ett system utan överskottsutdelning. I genomsnitt drygt 2 procent av åren är balanstalet lägre än 1,00 i de simulerade 75-årsförloppen.

Scenario med lägre aktieavkastning

För att undersöka om de riskförändringar som orsakas av olika val av balanstalsgräns enligt ovan är stabila, har utredningen som en känslighetsanalys även skrivit fram förlopp med alternativa antaganden. Som ett alternativ till basscenarioets antagande om en förväntad årlig realavkastning på aktier om 4,5 procent har i de förlopp som visas i diagram 6.6 avkastningen på aktier sänkts till 3 procent per år. I övrigt gäller samma förutsättningar som används i basscenarioet.

Diagram 6.6. Årlig risk för balanstal understigande 1,00 med olika balanstalsgränser för utdelning
Procent. Överskottsutdelning 1,05, 1,10, 1,15 samt ingen utdelning. 500 simulerade 75-årsperioder i scenario med lägre aktieavkastning.



Den lägre avkastningen i buffertfonden medför att underskottsriskerna i systemet blir större. I genomsnitt understiger balanstalet 1,00 i 7 procent av åren under de simulerade 75-årsförloppen om systemet inte tillåts att dela ut överskott. Med en balanstalsgräns för utdelning om 1,05 är balanstalet i genomsnitt lägre än 1,00 vart sjätte år (17 procent). Motsvarande siffra för gränsen 1,10 är 10 procent. Den jämfört med basscenariot lägre avkastningen i buffertfonden medför att balanstalet i de simulerade tidsförloppen inte uppvisar en positiv trend över tiden. Därmed ökar risken för underskottsbalansering, samtidigt som sannolikheten för överskottsutdelning minskar. Med regeln 1,15 sker överskottsutdelning mycket sällan. Simuleringsresultaten visar att detta inträffar i 1 procent av åren (framgår ej av diagrammet). Det betyder att en så hög balanstalsgräns för utdelning inte mer än marginellt leder till en förhöjd risk för underskottsbalansering.³ Sammantaget betyder antagandet om en lägre aktieavkastning att den absoluta risknivån för underskottsbalansering blir högre. Införande av en utdelningsregel medför dock inte att den tillkommande underskottsriskerna ökar lika mycket.

Scenario med lägre sysselsättningsvariation

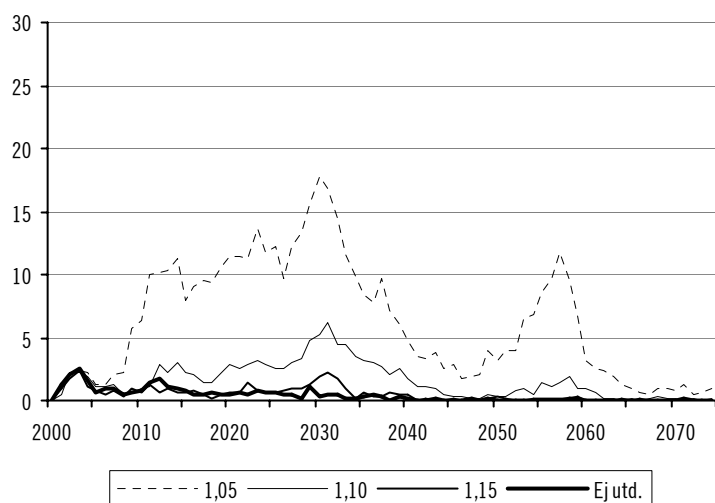
I det andra alternativscenariot har standardavvikelsen i sysselsättningens slumpmässiga förändring halverats jämfört med basscenariot. Då blir avgiftsbasen i systemet mer stabil över tid, vilket innebär att balanstalet inte kommer att variera lika kraftigt.⁴ Den lägre sysselsättningsvariationen medför både att underskottsriskerna minskar och att möjligheterna att uppnå höga balanstal för utdelning minskar.

³ För enstaka år är andelen simuleringar med balanstal understigande 1,00 högre för alternativet utan överskottsutdelning jämfört med regeln 1,15. Orsaken till detta är att enskilda förlopp med regeln 1,15 underskottsbalanserat i ett tidigare skede och därför varit i finansiell balans vid det aktuella året.

⁴ En halverad variation av antalet sysselsatta i modellen kan motiveras av att variationen i antalet som intjänar inkomstpensionsrätt kan förmodas vara lägre än antalet sysselsatta (som ligger till grund för skattningen av denna variation).

Diagram 6.7. Årlig risk för balanstal understigande 1,00 med olika balanstalsgränser för utdelning

Procent. Överskottsutdelning 1,05, 1,10, 1,15 samt ingen utdelning. 500 simulerade 75-årsperioder i scenario med lägre sysselsättningsvariation.



Resultatet av framskrivningar med en lägre sysselsättningsvariation framgår av diagram 6.7. Jämfört med diagram 6.5 är den årliga risken för underskott genomgående lägre. Bl.a. har antalet år med balanstal understigande 1,00 på kort sikt sjunkit. Risken för en underskottsbalansering orsakad av vikande avgiftsintäkt har således reducerats, även om den fortfarande påverkas av de demografiskt betingade påfrestningar som sker periodvis genom stora årskullars uttag av pension. Balanstalet uppvisar i detta scenario en i genomsnitt positiv utveckling över tid till följd av buffertfondens avkastning. Utan utdelningsregel är balanstalet i genomsnitt under 1,00 i 0,4 procent av åren. Motsvarande siffra med en balanstalsgräns om 1,05 för utdelning är 6 procent. Utdelningsgränsen 1,10 medför att 2 procent av åren uppvisar balanstal under 1,00. Då regeln 1,15 simuleras tillförs ingen väsentlig risk för underskott. Lägre variation i systemets avgiftsunderlag medför att systemet får en förstärkt möjlighet att ograverat utge en förräntning av pensioner och pensionsrätter som följer utvecklingen av inkomstindex.

Känslighetsanalysen i diagram 6.5–6.6 visar något som vid första anblicken kan förefalla vara en paradox. Även om en för systemet sämre framtid inträffar (med lägre avkastning i buffertfonden än

vad som förutsattes i basscenariot) blir inte den tillkommande risken för underskottsbalansering om överskottsutdelning införs i systemet avsevärt högre. Förklaringen är, som nämnts, att i ekonomiskt mindre fördelaktiga förlopp blir utdelningsmöjligheten i systemet låg. Effekten av en utdelningsregel blir då ringa.

Jämförelse mellan diagrammen 6.5 och 6.7 visar att om variationen i systemets avgiftsbas sänks, förstärks också möjligheten att undvika underskott. En låg variation i systemets avgiftsinkomster gör valet av regel för överskottsutdelning mindre riskfyllt vad gäller den ökade frekvensen av underskottsbalanseringar.

6.1.5 Balanstalsgräns med beaktande av risken för underskott

Gällande regler för automatisk underskottsbalansering har införts för att skapa en säkerhetsventil som skall trygga systemets finansiella hållbarhet. Genom en reducerad indexering när balanstalet understiger 1,00, återställs jämvikten mellan systemets tillgångar och skulder snabbt och därmed förhindras en varaktig obalans.

När det gäller att utforma regler för utdelning av överskott är frågeställningarna andra än vid utformning av mekanismen för underskottsbalansering. Gränsen för ett utdelningsbart överskott kan inte fastställas på samma objektiva sätt som förekomsten av underskott. Detta beror på att överskott är nödvändiga för att trygga systemets förmåga att upprätthålla snittinkomstindexeringen. Det är bara en del av det sammantagna överskottet som får delas ut och då med hänsyn taget till att den ökade risken för framtida underskottsbalanseringar på grund av utdelning skall vara försumbar. Den balanstalsnivå som avgränsar ett utdelningsbart överskott är den faktor som skall säkerställa att detta villkor är uppfyllt.

Underlaget för utredningens förslag till en sådan balanstalsgräns är de olika simuleringarna i UTÖ-modellen. Tabell 6.1 ger vägledning för en rekommendation om den balanstalsgräns för utdelning som kan anses uppfylla det angivna kriteriet om försumbar risk. Tabellen visar risk i termer av ökad andel år med balanstal mindre än 1,00 under den kommande 75-årsperioden till följd av olika regler för överskottsutdelning.⁵

⁵ Att simulera fördelningssystemets dynamik under en längre period än 75 år anser inte utredningen vara meningsfullt. En orsak till detta är att i de scenarier där balanstalet igenomsnitt har en positiv trend över tiden ger simulering med mycket lång period en alltför positiv bild av riskerna för underskottsbalansering.

Tabell 6.1. Sammanfattning av balanstalets fördelning givet olika balanstalsgränser för utdelning i 500 stycken 75-årssimuleringar Basscenario.

Balanstalsgräns för utdelning	Andel år då BT<1,00	Ökad andel år med BT<1,00 jämfört utan regel	Andel år med överskotts-utdelning
Ingen	2 %	-	-
1,00	37 %	35 %	41 %
1,01	29 %	27 %	32 %
1,02	24 %	22 %	27 %
1,03	19 %	17 %	23 %
1,04	16 %	14 %	20 %
1,05	13 %	12 %	18 %
1,06	12 %	10 %	16 %
1,07	9 %	7 %	14 %
1,08	7 %	6 %	12 %
1,09	6 %	5 %	11 %
1,10	5 %	4 %	10 %
1,11	4 %	3 %	9 %
1,12	4 %	2 %	8 %
1,13	3 %	1 %	7 %
1,14	3 %	1 %	7 %
1,15	3 %	1 %	6 %
1,16	2 %	0 %	6 %
1,17	2 %	0 %	5 %
1,18	2 %	0 %	4 %
1,19	2 %	0 %	4 %
1,20	2 %	0 %	4 %

Anm: avrundning har gjorts till närmaste procent.

Av tabellen framgår att en förändring av balanstalsgränsen vid låga nivåer har stor effekt på antalet år med underskottsbalansering. Medan en utdelningsgräns på 1,02 innebär en ökad andel år med balanstal understigande 1,00 om 22 procentenheter, faller denna andel med 5 procentenheter om balanstalsgränsen för utdelning sätts till 1,03. Skillnaden mellan en regel på 1,07 och 1,08 är enbart en procentenhet. Effekten av överskottsutdelning planar således ut ju högre den nivå som reglerar utdelning sätts.

Med successivt högre balanstalsgräns faller andelen år då balanstalet understiger 1,00. Slutligen återgår andelen år i princip till den

risknivå för underskottsbalansering som gäller i ett system utan utdelning. I basscenariot inträffar detta vid en balanstalsnivå för utdelning om 1,16.

Av tabellen framgår också vid vilken balanstalsgräns som den förhöjda risken för underskottsbalansering är högst 5 procentenheter. I basscenariot gäller detta då utdelning görs när balanstalet överstiger 1,09.

Motsvarande nyckeltal har tagits fram för de två alternativscenarierna. I enlighet med resonemanget ovan sammanfattas dessa simuleringsresultat i tabell 6.2.

Tabell 6.2. Sammanfattning av simuleringsresultat för tre scenarier

	Basscenario	Scenario med 3 % aktieavkastning	Scenario med lägre syss. variation
Andel år balanstal <1,00 utan utdelning	2 %	7 %	0 %
Balanstalsgräns för utdelning med 0 procentenheters extra risk för balanstal <1,00	1,16	1,16	1,13
Balanstalsgräns för utdelning med max 5 procentenheters extra risk för balanstal <1,00	1,09	1,08	1,06
Andel år med utdelning givet 5%-nivån	11 %	6 %	10 %

Ett slutligt ställningstagande till vad som är en acceptabel risk kan enligt utredningens mening inte göras på rent objektiva grunder. Vägledning kan dock hämtas från riskavvägningar för de försäkrade som gjorts inom ramen för pensionsreformen. Reformen innebär en annorlunda situation för de försäkrade eftersom en förmånsbestämd och prisindexerad pension har ersatts av en avgiftsbestämd pension där den löpande pensionsnivån i olika avseenden är mer följsam i förhållande till den ekonomiska och demografiska utvecklingen.

Riksdagens beslut att införa en regel om automatisk underskottsbalansering i fördelningssystemet innebär att i tider med finansiella påfrestningar får systemets sociala mål att betala ut pen-

sioner som följer snittinkomstutvecklingen underordnas målet att systemets finansiella balans skall säkras. Det kan vidare anses vara en logiskt tvingande nödvändighet att alla risker i ett avgiftsdefinierat system fördelas inom försäkringskollektivet.

Det politiska ställningstagandet att förändra risksituationen för de försäkrade genom att införa automatisk underskottsbalansering kan operationaliseras i termer av UTÖ-modellen såsom andel år under en 75-årsperiod som balanstal understigande 1,00 kan förväntas i ett system utan överskottsutdelning. Enligt utredningens mening är det rimligt att bedöma risken i ett fördelningssystem med både underskottbalansering och överskottsutdelning mot bakgrund av risken i ett system med enbart underskottsbalansering.

Av tabell 6.2 framgår att med basscenariots antaganden kan 2 procent av åren under den kommande 75-årsperioden bli år med balanstal understigande 1,00. Införande av en automatisk regel för överskottsutdelning vid balanstal överstigande 1,09 medför att andelen år med balanstal lägre än 1,00 skulle öka med 5 procentenheter, något som utredningen vill hävda är en marginell effekt.

De alternativa scenarierna pekar även de på att denna balanstalsgräns för utdelning skulle uppfylla kravet om en marginell riskökning för underskottsbalansering. I scenariet med en lägre förväntad aktieavkastning ökar andelen underskottsår med 3 procentenheter till följd av regeln 1,09. Undersöks 75-årsperioder där sysselsättningens variabilitet halverats, orsakar balanstalsgränsen 1,09 en ökning av år med balanstal mindre än 1,00 med 2 procentenheter.

Det skall i sammanhanget påpekas att modellsimuleringar inte kan fånga den framtida utvecklingen med precision. UTÖ-modellens resultat är beroende av en rad antaganden om den demografiska utvecklingen, framtida förvärvsmönster m.m. och inrymmer därför en hög grad av osäkerhet. Eftersom utredningens uppdrag är att bedöma vilka säkerhetsmarginaler fördelningssystemet kräver i framtiden för att överskott skall kunna delas ut utan att medföra dramatiskt förändrade sannolikheter för avsteg från snittinkomstindexeringen, måste emellertid framåtblickande analyser göras.

Genom att skriva fram fördelningssystemet i en simuleringsmodell där olika antaganden om framtiden kombinerats har utredningen sökt bedöma hur fördelningssystemets finansiella ställning kan förväntas påverkas av att systemet förses med regler för överskottsutdelning.

Eftersom modellresultaten baseras på framskrivningar av en osäker framtid, är det olämpligt att dra slutsatser som ger sken av exakthet. En bred bedömning av olika balanstalsgränsers lämplighet kan däremot göras. Diagrammen 6.5–6.7 tydliggör att en balanstalsgräns för utdelning om 1,05 ger fördelningssystemet alltför dåliga förutsättningar att bygga upp tillräckliga överskott som kan utjämna positiva och negativa avgiftsnetton över tid utan att aktivering av balanseringsmekanismen blir nödvändig. Den direkta följden skulle bli att stora årskullar utsätts för en jämförelsevis högre risk för automatisk balansering under sin tid som pensionärer.

Mot bakgrund av den i direktiven angivna försiktighetsprincipen och med de sammantagna simuleringsresultaten som grund drar utredningen i ett första steg slutsatsen att balanstalsgränsen för utdelning åtminstone bör vara så hög att systemets tillgångar vid utdelning överstiger skulderna med minst 10 procent, dvs. att balanstalet bör överstiga 1,10.

6.2 Utbyte i form av högre pensionsutbetalningar

En begränsning med analyserna i avsnitt 6.1 är att de inte tar hänsyn till effekter på systemets utbetalning av pension, vare sig hur mycket mer pension som betalas ut genom överskottsutdelning, eller hur mycket mindre pension som vissa år betalas ut till följd av den ökade omfattningen av underskottsbalansering som en utdelningsbestämmelse orsakar. Återgången till normal indexering efter att underskottsbalansering aktiverats kan förlängas av en föregående utdelning av överskott. En längre period när balansindex tillämpas är till nackdel för dem som då uppbar pension. Samtidigt som en utdelningsregel medför möjlighet till förhöjda pensioner, kan pensionsutbetalningarna enskilda år alltså komma att bli lägre på grund av att fördelningssystemet i ett tidigare skede utdelat överskott.

Med en effektindikator som även beaktar konsekvenser på pensionsutbetalningarna kan i viss mån en avvägning göras mellan å ena sidan överskottsutdelningens kostnad i form av den i avsnitt 6.1 redovisade extrarisken för underskottsbalansering, å andra sidan utbytet i form av högre utbetald pension. I följande avsnitt undersöks om det går att komma fram till en rekommendation av en balanstalsgräns för utdelning med hjälp av modellresultat som visar

såväl lägre utbetalning av pension vissa år som högre utbetalning av pension andra år under de simulerade 75-årsperioderna.

6.2.1 Effekt i form av högre utbetalning från systemet

Det sociala målet för fördelningssystemet efter pensionsreformen kan formuleras som att systemet skall ge en ålderspension som inom ramen för den fasta avgiftssatsen och krav på finansiell stabilitet skall grundas på individens samlade livsinkomst förräntat med inkomstindex.

Om systemet förses med en regel för överskottsutdelning tillkommer ytterligare en faktor som kan påverka pensionsutbetalningarna. Överskottsutdelning innebär att sådana år kommer fördelningssystemet att reducera säkerhetsmarginalen samtidigt som den årliga pensionsutbetalningen blir något större.⁶

Som en indikator på effekten på pensionsutbetalningarna av överskottsutdelning har beräknats hur de årliga pensionsutbetalningarna kan komma att påverkas över den 75-årsperiod som systemet skrivs fram i UTÖ-modellen. Utbetalningarna jämförs med motsvarande förlopp i ett system utan överskottsutdelning, dvs. där det inte finns någon restriktion för hur stora reserver som får ackumuleras i systemet. Det är alltså skillnaderna mellan två olika fördelningssystem som undersöks – ett system där överskott kan utdelas och ett där överskott aldrig utdelas. Mer konkret har ett visst års pensionsutbetalning i ett system med överskottsutdelning jämförts med vad utbetalningen skulle blivit i ett system utan regel för överskottsutdelning. För de båda fallen gäller samma slumpmässiga förlopp vad avser buffertfondens avkastning och sysselsättningens utveckling. Trots att det slumpmässigt betingade händelseförloppet är identiskt i de två jämförelsefallen, kommer förekomsten av utdelningsmöjlighet i den ena simuleringen medföra olika modellresultat. Fördelningssystemets finansiella utveckling under framskrivningsperioden kan, genom utdelning i det ena fallet, komma att skilja sig åt i de två parallella förloppen.

För varje enskilt år jämförs pensionsutbetalningen mellan de två systemen. För ett simulerat 75-årsförlopp görs således 75 stycken jämförelser. Innan en första överskottsutdelning inträffat under

⁶ Eftersom överskottsutdelning även bidrar till en något större ökning av pensionsbehållningarna samtidigt som pensionsnivån för de pensionerade blir högre, kommer effekten av ett enstaka års överskottsutdelning att påverka framtida utbetalningar så länge någon av dem som berörts finns kvar i systemet.

framskrivningen av ett förlopp, kommer de årliga pensionsutbetalningarna inte att skilja sig åt. Så fort en första överskottsutdelning inträffar, kommer årliga avvikelser i utbetalningssumman mellan de två parallella förloppen att uppstå. Skillnaden består dels i positiva avvikelser genom överskottsutdelningar där utdelningen medför att kommande års utbetalningar också blir högre, dels i negativa avvikelser genom att föregående utdelningar minskat bufferten så att ytterligare eller kraftigare underskottsbalanseringar blir nödvändiga längre fram. Perioder av återanpassning efter en underskottsbalansering då balansindex tillämpas, kan komma att vara längre i systemet med utdelningsregel om systemets tillgångar tidigare reducerats genom utdelning.

6.2.2 Tre alternativa balanstalsgränser för överskottsutdelning

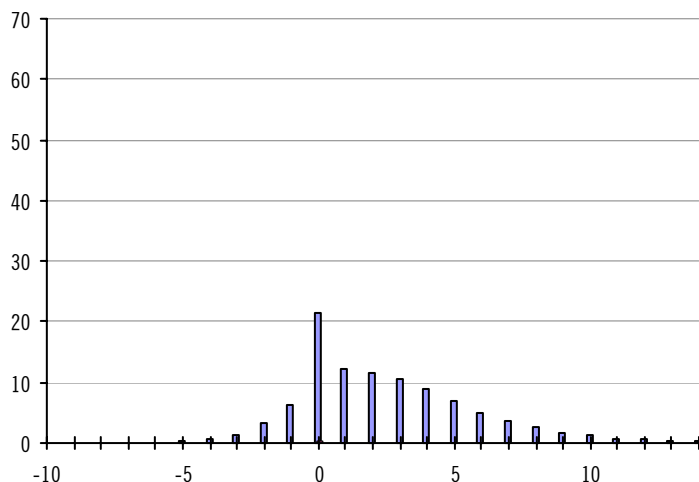
För att redovisa hur överskottsutdelning påverkar de årliga utbetalningarna av pension från fördelningssystemet har tre olika balanstalsgränser för utdelning simulerats – 1,05, 1,10 och 1,15 – med de antaganden om sysselsättning och avkastning som förutsätts i utredningens basscenario.

Balanstalsgräns för utdelning om 1,05

Diagram 6.8 sammanfattar resultat av 500 simulerade 75-årsförlopp som visar hur de årliga pensionsutbetalningarna blir annorlunda till följd av bestämmelser om överskottsutdelning. För varje år har effekten av regeln 1,05 på pensionsutbetalningarna jämförts med om ingen regel förekommit i systemet. Den vågräta axeln visar hur mycket större eller mindre procentuellt sett utbetalningarna är om överskottsutdelning förekommer. Den lodräta axeln anger hur procentuellt stor andel av åren i de 500 75-årsförloppen som hamnat i respektive intervall.⁷ Summan av andelarna är hundra.

⁷ Diagrammet baseras således på 500 75=37 500 stycken årliga jämförelser.

Diagram 6.8. Procentuell skillnad i årliga pensionsutbetalningar mellan utdelningsgräns 1,05 och ett system utan utdelning
Procentuell andel år i respektive intervall, basscenario.



Som framgår av diagram 6.8 leder införande av en regel om överskottsutdelning i flertalet simulerade år till att utbetalningarna blir högre. Den årliga utbetalningen är i genomsnitt 2,5 procent högre i systemet med överskottsutdelning. För drygt 65 procent av åren medför utdelningsregeln 1,05 en förstärkt pension för pensionärerna jämfört med ett system utan regler för överskottsutdelning. De årliga pensionsutbetalningarna är i 3 procent av fallen mer än 10 procent högre. Som framgår av diagrammet är fördelningen av positiva och negativa skillnader skev – det finns fler år där utbytet av regeln om utdelning ger ett högre utfall än år med ett lägre utfall.

I drygt 20 procent av de årliga observationerna leder inte utdelningsbestämmelsen till någon skillnad mellan de två systemens pensionsutbetalning. Anledningen till samma årsvisa utbetalning i de två parallella förloppen är att balanstalet vid det observerade året ännu inte hade överstigit gränsen 1,05.

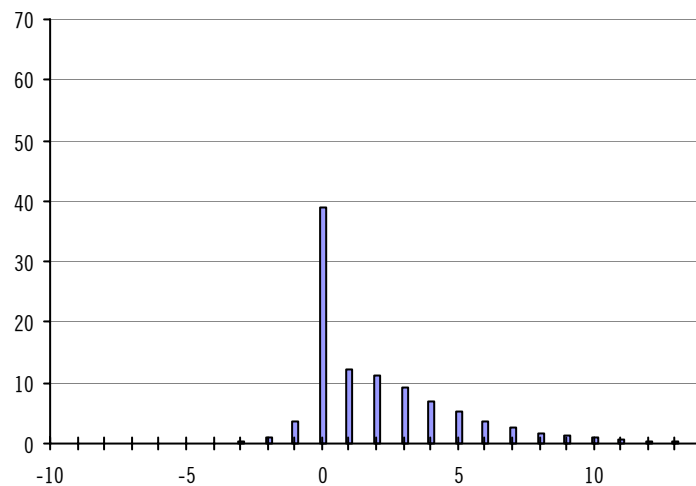
I drygt 10 procent av åren blir pensionsutbetalningarna lägre i systemet med utdelningsregler. Det är följden av att en första utdelning reducerat buffertfonden i sådan omfattning att den minskade konsolideringen samt den uteblivna avkastningen på de utdelade medlen senare i förloppet medfört kraftigare underskotts-

balanseringar. Priset för ett regelverk med överskottsutdelning är således en risk för att pensionsutbetalningarna sänks kraftigare, eller på ett tidigare stadium, då systemet utsätts för finansiella påfrestningar efter det att en utdelning skett. De som då uppstår pension drabbas av att systemet tidigare utdelat överskott.

Diagrammet ger inte information om hur pensionsutbetalningarna varierar *över tiden* i respektive simulering, endast vad den sammanlagda effekten under de 500 stycken 75-årsperioderna blir vad gäller de årliga pensionsutbetalningarna.

Balanstalsgräns för utdelning om 1,10

Diagram 6.9. Procentuell skillnad i årliga pensionsutbetalningar mellan utdelningsgräns 1,10 och ett system utan utdelning
Procentuell andel år i respektive intervall, basscenario.



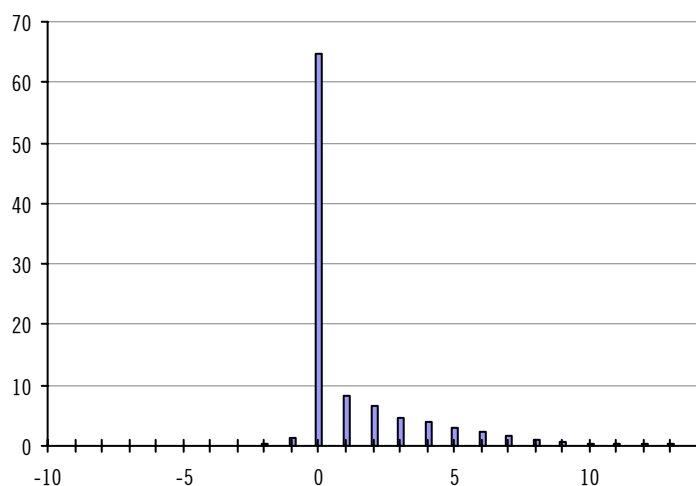
Med en balanstalsgräns för utdelning om 1,10 är skillnader i det årliga pensionsutfallet inte lika förekommande. I de fall de uppstår är skillnaderna mindre jämfört med diagram 6.8. I nästan 40 procent av åren blir pensionsutbetalningarna desamma som utan bestämmelser om överskottsutdelning. I sammanlagt 5 procent av åren är utbetalningarna lägre genom regeln 1,10, dvs. en halvering jämfört med regeln 1,05. Liksom i diagram 6.8 överstiger andelen år där pensionsutbetalningarna blir högre genom utdelning den samman-

lagda andel år som utbetalningarna blir lägre. I totalt 55 procent av de simulerade åren har regeln 1,10 medfört att pensionsutbetalningarna höjts. Övervikten av andelen år med höjd pensionsutbetalning har att göra med att en avvikelse i utbetalning mellan de två systemen under en simulerad tidsperiod inte kan uppstå förrän ett överskott, och därmed utdelning, skett. Om inte en negativ finansiell utveckling följer, kommer utbetalningen att vara förhöjd för varje år i det simulerade förloppet efter det att utdelning skett.

Den genomsnittliga ökningen av den årliga pensionsutbetalningen i ett system med överskottsregel om 1,10 jämfört med ett system utan utdelning är cirka 2 procent.

Balanstalsgräns för utdelning om 1,15

Diagram 6.10. Procentuell skillnad i årliga pensionsutbetalningar mellan utdelningsgräns 1,15 och ett system utan utdelning
Procentuell andel år i respektive intervall, basscenario.



En gräns om 1,15 innebär att systemet mer sällan kan beräknas öka utbetalningarna till de försäkrade. I 65 procent av åren föreligger ingen skillnad i storleken på utbetalningar – systemet har inte ackumulerat sådana överskott att balanstalet överstiger den valda gränsen om 1,15. En tredjedel av de årliga utbetalningarna har förhöjts genom överskottsbestämmelser. Cirka 2 procent av åren upp-

visar en lägre utbetalningsnivå i systemet med en utdelningsregel. Utvecklingen i dessa förlopp för ett system med utdelning har varit dramatisk. Efter det att balanstalet har stigit till en nivå över 1,15 har systemets finansiella ställning försvagats och föranlett en automatisk balansering.

Sett till samtliga år är pensionsutbetalningen i genomsnitt 1 procent högre i systemet med överskottsutdelning med regeln 1,15 jämfört med ett system utan överskottsutdelning.

6.2.3 Konsekvenser i tre scenarier

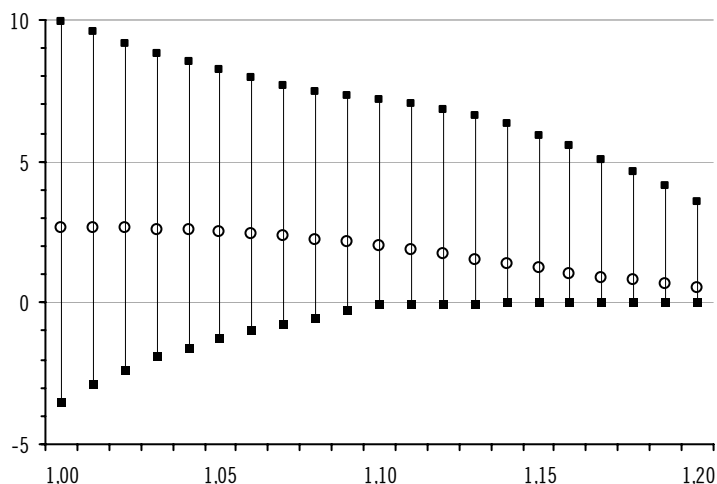
I detta avsnitt redovisas hur balanstalsgränser mellan 1,00 och 1,20 påverkar utbetalningarna av pension från systemet jämfört med ett system där överskott inte delas ut. Framskrivningar har gjorts dels med de antaganden om sysselsättning och kapitalavkastning som utgör utredningens basscenario, dels med antagandena i de två alternativa scenarierna.

Basscenario

I diagram 6.11 sammanfattas olika utdelningsreglers effekt på de årsvisa pensionsutbetalningarna givet basscenarioets förutsättningar. Varje regelalternativ har simulerats i 500 stycken 75-årsperioder. För varje simulering har ett parallellt förlopp med ett system utan utdelning jämförts i termer av utbetald pensionssumma för varje år.

Diagram 6.11. Procentuell skillnad i årlig pensionsutbetalning mellan system med överskottsutdelning och system utan utdelning, balanstalsgräns för utdelning 1,00–1,20

Genomsnittlig årlig skillnad i procent, percentil 5 och 95, basscenario.



Tre värden för varje balanstalsgräns för utdelning är redovisade i diagrammet – medelvärdet, percentil 5 och percentil 95.

Medelvärdet motsvarar den genomsnittliga procentuella skillnaden i årlig pensionsutbetalning mellan ett system med överskottsutdelning och ett utan. Ett annat sätt att beskriva medelvärdet är att det motsvarar hur mycket mer procentuellt sett fördelningssystemet betalar ut på grund av regeln för överskottsutdelning under de simulerade förloppen än om en sådan utdelningsmöjlighet inte finns.

Percentil 5 anger skillnaden i utbetalning mellan systemet med överskottsutdelning och det utan överskottsutdelning för ett visst år i en enskild simulering. I 5 procent av samtliga undersökta år har utfallet blivit lägre än detta värde. På motsvarande sätt visar percentil 95 resultatet för den årliga procentuella skillnaden där 5 procent av åren uppvisat ett högre utfall. I statistiska sammanhang är det mer vanligt att medianen (percentil 50) redovisas i samband med percentil 5 och 95. Denna är dock noll i flertalet regelalternativ, eftersom utdelningsregeln inte medför någon skillnad i pensionsutbetalningarna för den mittersta observationen (året). Därför har här i stället det aritmetiska medelvärdet valts.

I basscenariot gäller genomgående att införande av en utdelningsregel genomsnittligt innebär höjda årsvisa pensionsutbetalningar i ett 75-årsperspektiv. Detta är fallet oavsett vilken balanstalsgräns som reglerar det utdelningsbara överskottet. Ju lägre balanstalsgräns, desto högre blir genomsnittsökningen av utbetalade pensioner.

En anledning till de lägre balanstalsgränsernas högre genomsnittsutfall är att systemet snabbare fördelar ut överskott. Detta betyder också att systemet har en lägre säkerhetsmarginal vid simuleringsperiodens slut. Av detta följer att en direkt jämförelse mellan exempelvis balanstalsgräns för utdelning 1,05 och 1,10 inte är rättvisande. En nackdel med den effektindikator som redovisas här är alltså att låga utdelningsregler framstår som fördelaktiga på grund av högre genomsnittsutbetalning.

Av jämförelsen mellan de olika balanstalsgränserna för utdelning framgår också att ju lägre utdelningsgränsen är, desto fler blir åren med lägre utbetalningar än i ett system utan utdelningsmöjlighet. Den femte percentilen understiger noll i intervallet från 1,00 till 1,09. Med en balanstalsgräns om 1,09 medförde alltså förekomsten av en utdelningsregel att systemet i fem procent av åren betalade ut lägre pensioner än vad som annars skulle ha varit fallet.⁸ Med en balanstalsgräns om 1,10 hamnar 90 procent av de årliga observationerna i ett spann som omfattar 0–7 procent högre utbetalning jämfört med om systemet inte utdelat överskott.

Scenario med lägre aktieavkastning

I avsnitt 6.2.2 ovan redovisades hur möjligheten till utdelning i systemet påverkar de årliga pensionsutbetalningarna med en viss balanstalsregel givet de antaganden om sysselsättning och avkastning som görs i utredningens basscenario. I diagram 6.12 visas hur skillnaden mellan ett system med en utdelningsregel om 1,10 och ett system utan utdelning ter sig i det alternativa scenariot med lägre aktieavkastning.

⁸ Beräknat med två decimalers procentuell avvikelse.

Diagram 6.12. Procentuell skillnad i årliga pensionsutbetalningar mellan utdelningsgräns 1,10 och ett system utan utdelning
Procentuell andel år i respektive intervall, scenario med lägre aktieavkastning.

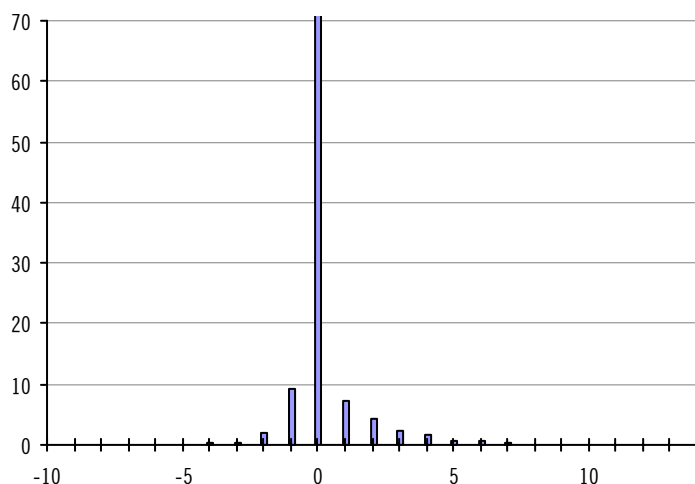


Diagram 6.12 visar simuleringsutfallet av de årliga pensionsutbetalningarna med ett system med en balanstalsgräns för utdelning om 1,10 jämfört om ingen utdelningsbestämmelse förekommit. Den vågräta axeln anger den procentuella skillnaden mellan de två fallen. Den lodräta axeln anger andel år med respektive skillnad.

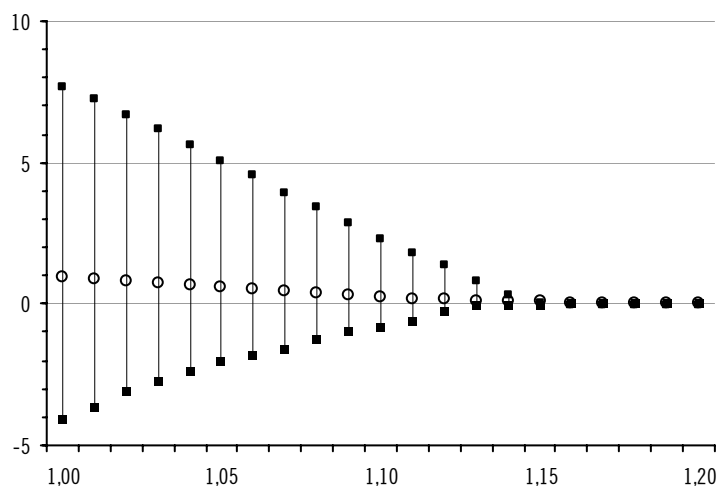
Jämfört med diagram 6.9 som visade basscenariot med samma balanstalsgräns är andelen år med oförändrad årsutbetalning klart större, 71 procent. Överskott byggs inte upp lika ofta jämfört med basscenariot. En annan skillnad är att det finns fler år av lägre pensionsutbetalningar i systemet med överskottsutdelning. I diagram 6.12 är andelen 12 procent. I resterande 17 procent är de årliga utbetalningarna högre. Buffertfondens lägre aktieavkastning ökar risken för negativa förlopp efter det att utdelning skett. Den genomsnittliga ökningen av årlig pensionsutbetalning på grund av utdelningregeln 1,10 är 0,25 procent i diagram 6.12, vilket kan jämföras med bassceniots 2 procent.

I diagram 6.13 sammanfattas olika utdelningsreglers effekt på de årsvisa pensionsutbetalningarna givet scenariot med lägre aktieavkastning. Även här har varje regelalternativ simulerats i 500 75-årsperioder. För varje simulering har ett parallellt förlopp med ett

fördelningssystem utan utdelningsmekanism jämförts i termer av utbetalad pensionssumma för varje år.

Diagram 6.13. Procentuell skillnad i årlig pensionsutbetalning mellan system med överskottsutdelning och system utan utdelning, balanstalsgräns för utdelning 1,00–1,20

Genomsnittlig årlig skillnad i procent, percentil 5 och 95. Scenario med lägre avkastning.



På grund av den lägre avkastningen i buffertfonden erhålls inte en lika hög genomsnittlig ökning av pensionsutbetalningarna till följd av utdelningsmöjligheten som i basscenariot. Även frekvensen av negativa utfall på årsvisa utbetalningar är högre jämfört med bas-scenariot. Vid utdelningsgräns om 1,14 och högre uppkommer i princip inga skillnader i utbetalning mellan ett system med överskottsutdelning och ett utan. Fortfarande gäller, liksom i diagram 6.11, att utdelning av överskott genomsnittligt sett inte har en negativ påverkan på pensionsutbetalningarna. För balanstalsgräns 1,13 och lägre finns i genomsnitt en positiv inverkan på utbetalningarna till följd av införande av regler för överskottsutdelning.

Den lägsta regel där percentil 5 överstiger ett negativt värde är regeln 1,13. I simuleringarna av den påverkan utdelningsbestämmelser med en balanstalsgräns om 1,10 skulle ge upphov till på de årliga pensionsutbetalningarna, hamnar 90 procent av dessa i spannet -1 till +2 procent skillnad. Som framgick av diagram 6.12

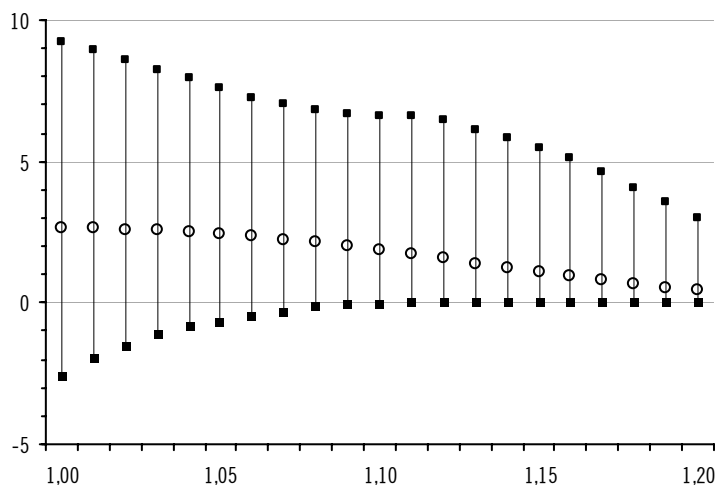
var de årliga pensionsutbetalningarna genom införandet av utdelningsregeln 1,10 påverkade i drygt 70 procent av samtliga simulerade år.

Scenario med lägre sysselsättningsvariation

En för avgiftsunderlaget viktig variabel är antalet sysselsatta. Nedan presenteras simuleringsresultat för alternativscenariot där sysselsättningens slumpmässiga avvikelser halverats jämfört med bas-scenariot.

Diagram 6.14. Procentuell skillnad i årlig pensionsutbetalning mellan system med överskottsutdelning och system utan utdelning, balanstalsgräns för utdelning 1,00–1,20

Genomsnittlig årlig skillnad i procent, percentil 5 och 95. Scenario med lägre sysselsättningsvariation.



Jämförs det alternativa scenariots resultat i diagram 6.14 för respektive regel med basscenariots (diagram 6.11) är den huvudsakliga skillnaden att spridningen minskat något – införande av bestämmelser om utdelning har en lägre påverkan på de årliga pensionsutbetalningarna. Då sysselsättningens variation halverats, innebär detta en lägre sannolikhet för att avgiftsintäkterna skall förändras kraftigt över tiden i simuleringarna. Den lägre varia-

tionen medför därigenom en förväntat stabilare utveckling av systemets finansiella status. Både riskerna för underskott och möjligheterna till överskott reduceras således jämfört med bas-scenariot. Sannolikheten att en utdelning skall ske i en simulering med en given utdelningsregel minskar i jämförelse med bas-scenariot.

Liksom i basscenariot medför samtliga balanstalsgränser från 1,00 till 1,20 att utbetalningen i genomsnitt blir högre än om ingen överskottsutdelning sker. Den lägsta regel där percentil 5 överstiger ett negativt värde är balanstalsgränsen för utdelning om 1,09. I simuleringarna av balanstalsgräns 1,10 hamnar 90 procent av de årliga observationerna i spannet 0 till +7 procents skillnad i pensionsutbetalningarna jämfört med om systemet inte utdelat överskott. I 41 procent av åren är pensionsnivån oförändrad i ett system med balanstalsgränsen 1,10.

6.2.4 Balanstalsgräns med beaktande av förändrade pensionsutbetalningar

Analysen av årsvisa förändringar i pensionsutbetalning till följd av överskottsutdelning åskådliggör det positiva utbytet av en utdelningsregel – den förväntade pensionsnivån förhöjs då regler om överskottsutdelning införs. Men överskottsutdelning riskerar också negativa följder när ”priset” för en föregående överskottsutdelning skall betalas. Utdelning av överskott kan vid en senare tidpunkt föra med sig att enskilda års pensionsutbetalningar blir lägre genom att underskottsbalansering blir nödvändig – antingen på ett tidigare stadium eller med kraftigare effekt. Likaså ökar risken för mer varaktiga perioder med balansindex. Fördelning av överskott innebär på så vis en ökad risk för att framtida pensionärer skall få en lägre pensionsutbetalning somliga år.

Det är osannolikt att alla försäkrade påverkas lika mycket av de förändringar – år med utdelning, år med extra underskottsbalansering – som införande av en utdelningsregel medför. Då detta innebär en omfördelning inom pensionssystemets försäkrade, kan en illa utformad mekanism för överskottsutdelning innebära en försämring av rättvisan i systemet. Det är därför nödvändigt att genom utdelningsregelns utformning begränsa antalet år där utbetalningarna beräknas bli lägre än vad de skulle ha varit utan regelns förekomst. Utredningen bedömer att en maximal frekvens

om 5 procent av sådana år är accepterbar. Av tabell 6.3 framgår den balanstalsgräns för utdelning som uppfyller detta kriterium utifrån framskrivningarna i UTÖ-modellens tre scenarier.⁹

Tabell 6.3. Den balanstalsnivå för utdelning som uppfyller kravet att utdelning medför lägre pensionsutbetalningar i högst 5 procent av åren

Scenario	Balanstalsnivå för utdelning då andelen negativa år < 5 procent	Genomsnittligt höjd årlig pensionsutbetalning pga utdelningsregeln
Bas	1,10	2,0 %
Lägre aktieavkastning	1,13	0,1 %
Lägre syss. variation	1,09	2,0 %

En viktig utgångspunkt för valet av balanstalsgräns för utdelning är att andelen år med balanstal understigande 1,00 inte skall ökas i väsentlig grad. Detta utvärderades i avsnitt 6.1. Analysen av systemets förändrade årliga pensionsutbetalningar på grund av regler om utdelning kompletterar det första angreppssättet genom att illustrera omfattningen och tidsaspekten av fördjupade underskottsbalanseringar. Därför bör även de effekter som sammanfattas i tabell 6.3 vägas in. Simuleringarna i UTÖ-modellen indikerar att om aktieavkastningen i genomsnitt är något lägre än basscenarioets, uppfyller ingen balanstalsgräns lägre än 1,13 villkoret om maximalt 5 procent av år där pensionsutbetalningarna blir lägre genom regelns införande. I de andra två scenarierna är det överskottsutdelning med balanstalsgränserna 1,10 respektive 1,09 som uppfyller det ovan angivna kriteriet.

Eftersom ingen simuleringsmodell kan fånga in hela den komplexitet som framtiden innebär för pensionssystemet, finns det skäl att inte övertolka resultaten. Likväl visar simuleringarna att beroende på framtida förlopp kan införandet av en utdelningsregel om 1,10 medföra att de årliga pensionsutbetalningarna kan bli lägre i ett antal år under en kommande 75-årsperiod, även om antalet år där pensionsutbetalningarna blir högre genom överskottsutdelning skulle bli betydligt fler.

⁹ Ett försämrat utfall i tabell 6.3 är ett utfall som blivit negativt beräknat med två decimalers procentuell avvikelse.

Omfattningen av de positiva och negativa konsekvenser som överskottsutdelning medför kan inte fastställas exakt. Som diskuterats i avsnitt 6.1 är det olämpligt att dra alltför preciserade slutsatser utifrån modellresultaten. Utredningen bedömer likväl att simuleringsresultaten utgör en god vägledning i valet av balanstalsgräns för utdelning på så sätt att bredare intervall av sådana balanstalsgränser kan jämföras.

Då effekter av en enligt utredningen alltför låg balanstalsgräns undersöks, exempelvis 1,05, indikerar UTÖ-modellen att andelen år med sänkta utbetalningar blir otillfredställande hög. I bas-scenariot medförde bestämmelser om en sådan balanstalsgräns att pensionsutbetalningarna kunde bli lägre i drygt 10 procent av åren (diagram 6.8). Omfattningen av dessa försämringar blir kraftigare ju lägre balanstalsgräns som undersökts. För att uppnå en acceptabelt låg risk är det utredningens ståndpunkt att utdelning enbart bör ske då systemets tillgångar överstiger skulderna med minst 10 procent. För att åstadkomma att systemet skall klara perioder av finansiell belastning efter det att utdelning skett, gör därför utredningen bedömningen att en balanstalsgräns för utdelning om minst 1,10 är nödvändig.

6.3 Olika utfall för årskullar

Fördelningssystemets tillgångar i förhållande till pensionskulden vid utgången av år 2003 har beräknats till 1,0097.¹⁰ Överskottet är således för närvarande mycket litet. Det kommer att krävas en period av konsolidering för att utdelningsbara överskott så småningom skall kunna bildas. Hur länge det kan dröja beror dels på de styrande samhällsekonomiska och demografiska faktorerna, dels på den balanstalsgräns som reglerar en utdelning. Om balanstalsgränsen sätts relativt högt, blir sannolikheten låg för att dagens pensionärer skall få uppleva en överskottsutdelning som förhöjer pensionen.

I avsnitt 6.2 redovisades hur överskottsutdelning påverkar hur mycket mer systemet kan förväntas betala ut i pension enstaka år och hur stor sannolikheten är för att pensionsutbetalningen andra år blir lägre än vad den skulle ha varit utan regel. I det samman-

¹⁰ Pensionssystemets årsredovisning 2003, Riksförsäkringsverket. Denna beräkning ligger till grund för det balanstal som skall fastställas för år 2005.

hanget beaktades inte eventualiteten av att utfallet av en regel om överskottsutdelning kan bli olika för individer i olika årskullar.

För att analysera effekter på individnivå behövs ett mått på livspensionen, dvs. den sammanlagda pensionsutbetalningen under individens tid som pensionär. I UTÖ-modellen antas varje person i en årskull ha lika stor pensionsbehållning. Genom att undersöka hur livspensionen för olika årskullar påverkas av en utdelningsmekanism, visas att överskottsutdelning kan ge olika utfall för olika årskullar beroende på den valda balanstalsgränsen.

6.3.1 Effekter i termer av livspensionen för en årskull

För att skapa en indikator som visar överskottsutdelningens effekt på livspensionen för en årskull, har pensionssystemet i UTÖ-modellen skrivits fram under den sammanlagda tiden som en viss årskull kommer att intjäna och uppbära pension i fördelningssystemet. Den livspension som en årskull får i ett system med överskottsutdelning jämförs den livspension som samma årskull skulle uppbära med ett identiskt förlopp i ett system utan utdelningsmekanism. Mer konkret innebär detta att för varje år under årskullens pensionstid jämförs skillnaden i pensionsnivå med respektive utan regel för överskottsutdelning. Viktningen av de årliga skillnaderna görs med den successivt avtagande överlevnads sannolikheten inom årskullen. Ju äldre och därmed numerärt mindre årskullen är ett visst år, desto mindre roll spelar det årets skillnad mellan de två parallella förloppen. Stora avvikelser tidigt under pensionstiden är alltså mer betydelsefulla än i slutet.¹¹

Den förändrade livspensionen avspeglar hur mycket mer eller mindre en årskull får ut i sammanlagd pension under sin livstid till följd av en viss utdelningsbestämmelse.

¹¹ De simulerade förloppens längd beror av hur lång tid årskullen befinner sig i pensionssystemet. I de årskullsvisa simuleringarna blir det nödvändigt att för riktigt unga årskullar utsträcka framskrivningsperioden längre än 75 år.

6.3.2 Effekter på livspensionen för tre olika årskullar

I detta avsnitt redovisas utfall för tre årskullar, födda 1940, födda 1970 och födda 2000. Dessa har valts för att illustrera spridningen i utbyte av överskottsutdelning mellan årskullar. Analysen fångar inte den sammantagna storleksordningen av omfördelnings-effekterna med någon som helst exakthet, men den ger en kvalitativ bild av hur olika balanstalsregler för utdelning ter sig sett ur olika årskullars perspektiv.

Årskullen födda 1940

Diagram 6.15. Förändrad livspension födda 1940 till följd av balanstalsgräns för utdelning 1,00–1,20
Förändring i procent. Genomsnitt av 500 simuleringar, basscenario.

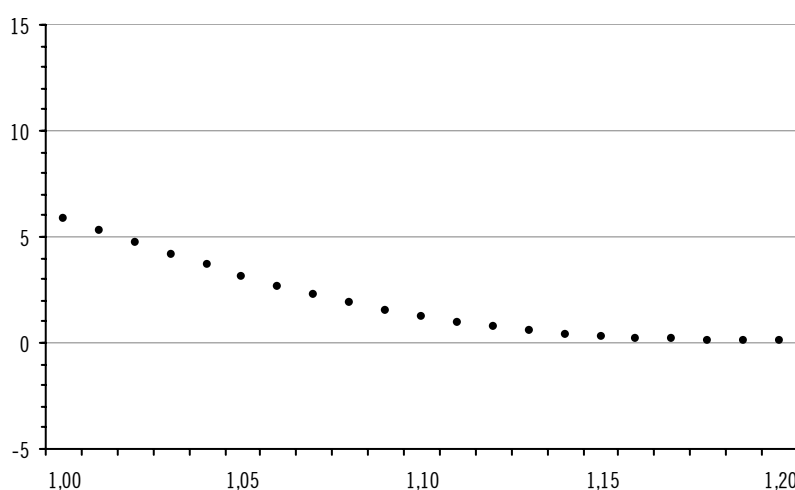


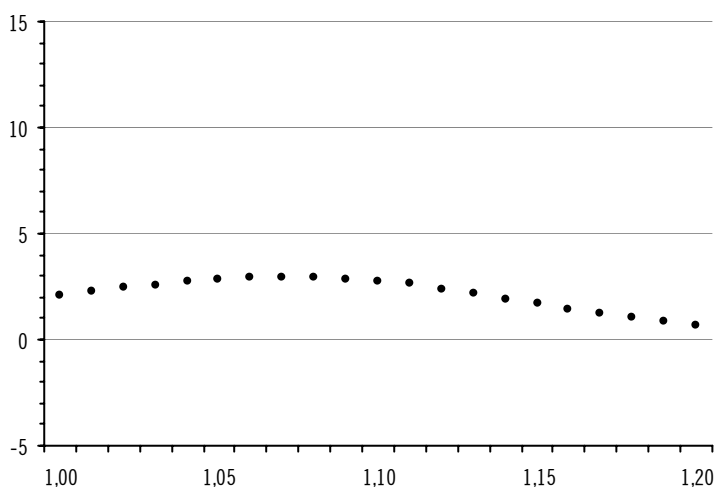
Diagram 6.15 visar att den förhöjda pensionsnivå som överskottsutdelningen kan förväntas medföra för individer födda 1940 är som högst vid utdelning omedelbart då överskott finns i systemet (balanstalsgräns 1,00). Utbytet av överskottsutdelning blir lägre ju högre balanstalsgränsen för utdelning sätts. Anledningen är att ju högre balanstalsnivå som avgränsar utdelningsbara överskott, desto lägre blir sannolikheten för att utdelning skall ske under årskullens livstid. Eftersom förhöjda pensioner under årskullens tidiga pen-

sionstid väger tungt i beräkningen, har årskullen ett intresse av en så låg utdelningsregel som möjligt. Personer födda 1940 skulle föredra en lägre balanstalsgräns för utdelning eftersom denna i genomsnitt ger en högre livspension. Emellertid måste de försäkrade samtidigt acceptera mer variation i utbetalningens nivå, eftersom en så låg regel innebär en påtagligt förhöjd risk för återkommande underskottsbalanseringar (se avsnitt 6.1.3).

Årskullen födda 1970

Diagram 6.16. Förändrad livspension födda 1970 till följd av balanstalsgräns för utdelning 1,00–1,20

Förändring i procent. Genomsnitt av 500 simuleringar, basscenario.



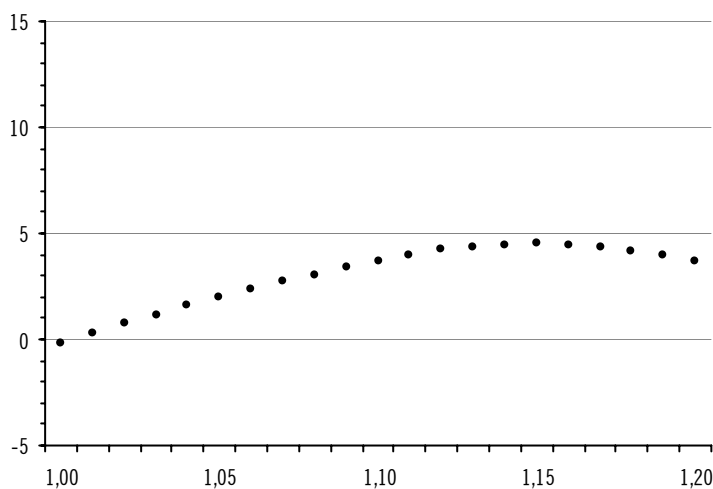
För individerna i årskullen födda 1970 visar simuleringarna ett annorlunda mönster. Den högsta förväntade ökningen av livspensionen till följd av överskottsutdelning inträffar med en balanstalsgräns i intervallet 1,06–1,08. Vid lägre balanstalsnivåer för utdelning kommer visserligen utdelning att ske oftare, men den jämförelsevis lägre fondbuffert som systemet då kommer att förfoga över, ger en sämre möjlighet till en högre framtida avkastning. För individerna i årskullen födda 1970 "lönar det sig att vänta", dvs. att först låta buffertfonden växa till sig genom en lite längre period av

förräntning och därefter något senare få del av denna genom en överskottsutdelning.

Om balanstalsgränsen för utdelning sätts högt, exempelvis 1,20, är sannolikheten att årskullen skall få ta del av en utdelning mycket låg. Av detta följer att en så utformad utdelningsmekanism skulle ha en marginell påverkan på livspensionen.

Årskullen födda 2000

Diagram 6.17. Förändrad livspension födda 2000 till följd av balanstalsgräns för utdelning 1,00–1,20
Förändring i procent. Genomsnitt av 500 simuleringar, basscenario.



Eftersom samtliga individer i UTÖ-modellen förutsätts ta ut pension vid 65 års ålder, kommer årskullen födda 2000 att börja uppbära pension fr.o.m. 2065. De kommer alltså i simuleringarna omfattas av en regel om överskottsutdelning inte bara under sin pensionärstid utan även under hela sin intjänandetid. Enligt diagrammet maximeras det genomsnittliga utbytet av överskottsutdelning för denna årskull vid en balanstalsgräns i intervallet 1,13–1,15. Detta indikerar alltså en högre gräns jämfört med årskullen födda 1970 och en mycket högre gräns jämfört med årskullen födda 1940.

6.4 Konsekvenser i tre scenarier

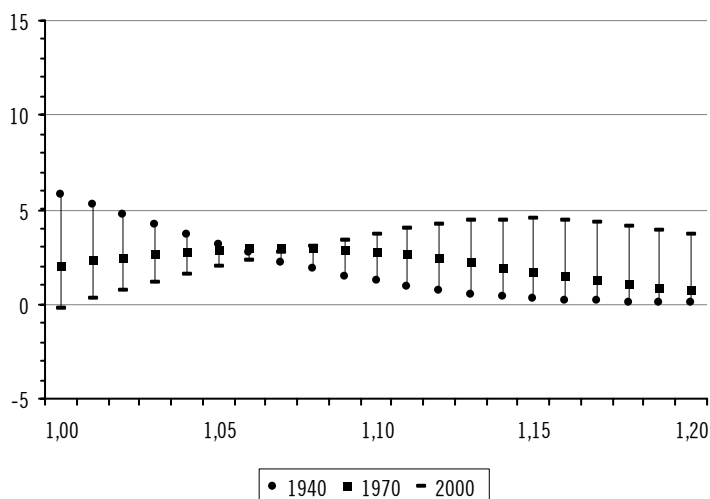
I detta avsnitt redovisas hur olika balanstalsgränser påverkar livspensionerna för de tre årskullarna födda 1940, 1970 och 2000 jämfört med ett system där överskott inte delas ut. Framskrivningar har gjorts dels med de antaganden om sysselsättning och kapitalavkastning som utgör utredningens basscenario, dels med antagandena i de två alternativa scenarierna.

Basscenario

I diagram 6.18 återges effekterna för de tre årskullarna i ett gemensamt diagram.

Diagram 6.18. Förändrad livspension för tre årskullar till följd av balanstalsgräns för utdelning 1,00–1,20

Förändring i procent. Genomsnitt av 500 simuleringar, basscenario.



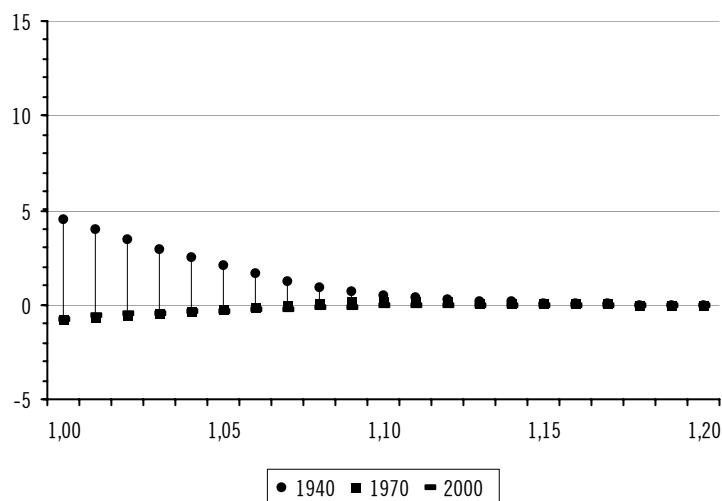
Med balanstalsgränsen 1,10, som enligt utredningens föregående överväganden är ett uttryck för en försiktighetsprincip, blir det förväntade utfallet av regeln för årskullarna beroende av hur nära pensionen en enskild årskull befinner sig. Den minsta skillnaden årskullarna emellan i diagram 6.18 är i ett system med en balanstalsgräns för utdelning om 1,06. Överskottsutdelning med en så låg

balanstalsgräns uppfyller dock inte försiktighetsvillkoret att systemets förmåga att upprätthålla snittinkomstindexeringen skall vara god. Enligt utredningens resonemang i avsnitt 6.1.5 skulle andelen år med underskottsbalansering öka i alltför stor omfattning.

Scenario med lägre aktieavkastning

I diagram 6.19 visas den förändrade livspensionen för de tre årskullarna till följd av olika utdelningsregler i det alternativa scenariot med lägre aktieavkastning.

Diagram 6.19. Förändrad livspension för tre årskullar till följd av balanstalsgräns för utdelning 1,00–1,20
Förändring i procent. Genomsnitt av 500 simuleringar, scenario med lägre aktieavkastning.



Av diagram 6.19 framgår att de genomsnittliga effekterna på årskullarnas livspension blir andra än med basscenarioets förutsättningar. Fortfarande framträder dock konflikter mellan årskullarna vad gäller den balanstalsgräns som skulle föredras. För 1940 års årskull visar sig även i det alternativa scenariot ett negativt samband mellan förhöjningen av livspensionen och den balanstalsgräns som styr överskottsutdelning. Årskullarna födda 1970 och 2000 upp-

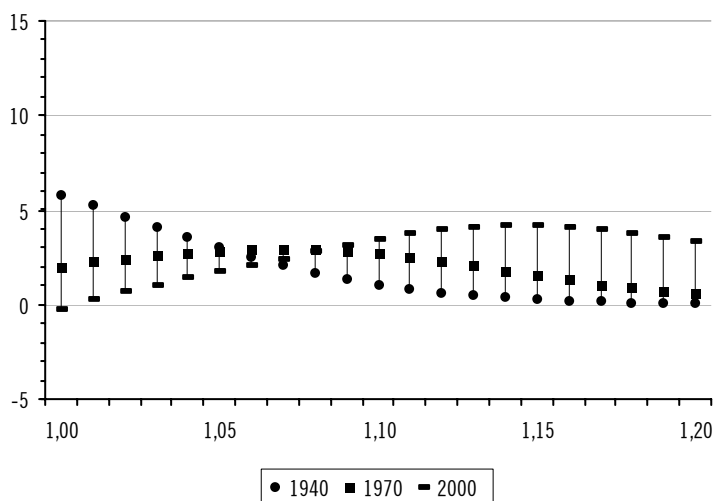
visar i stor sett ett gemensamt mönster. En utdelningsregel som understiger 1,07, medför i genomsnitt att systemet underskottsbalanserar under årskullarnas pensionstid vilket innebär sänkt livspension. Med en lägre avkastning på buffertfondens aktietillgångar uppkommer inte utdelningsbara överskott lika ofta som i bas-scenariot, varför skillnaden i pensionsnivå mellan årskullarna sammantaget blir mindre för varje utdelningsregel.

Scenario med lägre sysselsättningsvariation

I diagram 6.20 redovisas de simuleringsresultat som erhållits i det andra alternativa scenariot, dvs. då sysselsättningens slumpmässiga avvikelse har halverats jämfört med basscenariot.

Diagram 6.20. Förändrad livspension för tre årskullar till följd av balanstalsgräns för utdelning 1,00–1,20

Förändring i procent. Genomsnitt av 500 simuleringar, scenario med lägre sysselsättningsvariation.



Med detta alternativa scenario blir fluktuationerna i systemets avgiftsinkomster mer begränsade. Diagram 6.20 visar på liknande årskullsvisa preferenser vad gäller balanstalsgränsens nivå som diagram 6.18. Sker utdelning vid en hög nivå på balanstalet, kommer det att innebära en mellangenerationell omfördelning i bemärkelsen

att för vissa årskullar kommer sannolikheten för att få ta del av utdelningsbara överskott vara mycket låg. Andra årskullar kommer att börja intjäna pensionsrätt i ett välkonsoliderat system.

Sammanfattningsvis illustrerar avsnitt 6.3 den i sig uppenbara omständligheten att olika årskullars chanser att få del av överskottsutdelning är beroende av vilken balanstalsgräns som väljs för att definiera ett utdelningsbart överskott. Valet av balanstalsgräns är inte neutralt i ett mellangenerationellt perspektiv. Således finns det ett pris i termer av viss orättvisa mellan generationer när fördelningssystemet förses med en mekanism som förhindrar att obegränsade tillgångar byggs upp inom det.

6.5 Sammanfattande överväganden

Eftersom inkomstpensionen skall avspegla individens val och inkomstmönster över den förvärvsaktiva tiden, är det viktigt att spelreglerna inte ändras i efterhand, t.ex. till följd av att ingrepp i pensionssystemet sker ad hoc. Den breda parlamentariska överenskommelse som ligger till grund för ålderspensionsreformen eftersträvade ett stabilt regelverk där förutsättningarna för intjänande och uttag av pension ligger fast. Pensionsöverenskommelsen skapade förutsättningar för ett beständigt regelverk framöver och helt andra möjligheter för långsiktighet än vad ATP-systemet medgav.

Regler om överskottsutdelning tillför systemet ytterligare en egenskap av automatisk anpassning. Om det på förhand är bestämt vad som skall ske med eventuella överskott och hur de skall fördelas bland de försäkrade reduceras i sig graden av oförutsägbarhet. Den årskullsvisa analysen i avsnitt 6.3 ovan komplicerar dock ett ställningstagande till en regel, eftersom skillnader i utfall mellan årskullar innebär mellangenerationella omfördelningar.

Som konstaterades inledningsvis i detta kapitel skall utgångspunkten för val av balanstalsgräns för utdelning vara att en sådan regel inte medför en mer än försumbar extra risk för underskottsbalanseringar. Metoden för att fastställa utdelningsbara överskott får alltså inte innebära att systemets förmåga att utjämna avgiftsnettot över tid försämras så mycket att avvikelser från snittinkomstindexeringen blir vanligt förekommande. Med denna försiktighetsprincip som utgångspunkt och med simuleringsresultaten som vägledning har utredningen kommit fram till att systemets

tillgångar vid en utdelning bör överstiga skulderna med minst 10 procent.

En naturlig fråga blir då om balanstalsgränsen för utdelning skall sättas ännu högre. I så fall måste kravet på en säkerhetsmarginal ställas mot de möjligheter som en högre gräns ger olika generationer att erhålla en högre förväntad pension. En försiktigt vald utdelningsregel, som uppfyller villkor för goda möjligheter att finansiera systemets åtagande utan att behöva underskottsbalansera, innebär att de årskullar som idag eller på kort sikt uppbär pension får små utsikter att ta del av ett utdelningsbart överskott. Ju högre grad av försiktighet som kännetecknar bestämmelsen när överskott skall utdelas, ju lägre blir dessutom sannolikheten att de utdelningsbara överskotten fördelas lika mellan generationerna. På så vis kan kravet på en betydande säkerhetsbuffert vid utdelning komma i konflikt med kortsiktiga intressen – en hög utdelningsregel innebär att framtida generationer kan komma att födas i en tid då fördelningssystemet är välkonsoliderat utan att de som varit pensionärer under uppbyggnadsperioden hunnit få ta del av de överskott som bildats.

Med hänsyn tagen till den grad av mellangenerationell omfördelning som en alltför hög utdelningsregel innebär, samt till det positiva utbyte överskottsutdelning medför, bör enligt utredningens mening utdelningsgränsen inte heller vara *högre* än att det prioriterade kravet på säkerhetsmarginal infrias. Mot denna bakgrund rekommenderas att utdelning av överskott bör ske då balanstalet överstiger 1,1000.

7 Överväganden och förslag

7.1 Förekomst av utdelningsbara överskott

Utredningens förslag: Balanstalet skall användas för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott. Den balanstalsnivå som avgränsar de utdelningsbara överskotten skall ligga fast. Överstiger det fastställda balanstalet denna nivå skall utdelning ske med automatik.

Utredningen förordar att förekomsten av ett utdelningsbart överskott skall avgränsas av balanstalet på så sätt att överskott delas ut då det fastställda balanstalet överstiger en viss nivå. Balanstalet är en indikator på fördelningssystemets finansiella status som avspeglar såväl tillgångssidan som skuldsidan och är därför väl lämpat som kriterium för att fastställa förekomsten av ett utdelningsbart överskott.

En annan fördel med balanstalet som indikator är att principerna för beräkning av balanstalet redan är reglerade i lag, varför en utdelningsregel i termer av balanstalet inte ytterligare komplicerar regelverket. Vidare är det balanstalet som styr den automatiska balanseringen av underskott i systemet. Genom att även knyta bestämmelser om överskottsutdelning till balanstalet åstadkoms ett likformigt regelverk.

Utredningen anser det betydelsefullt att bestämmelser om överskottsutdelning utformas som en automatiskt verkande regel. Det bör på förhand finnas bestämda regler för när ett utdelningsbart överskott föreligger och hur det skall fördelas. Den balanstalsnivå som avgränsar det utdelningsbara överskottet skall ligga fast. Utdelning bör ske med automatik utan att det krävs särskilda politiska ställningstaganden. Detta innebär att bestämmelserna om

underskottsbalansering och om överskottsutdelning i fördelningssystemet blir symmetriska. Samtidigt förstärks de självreglerande egenskaperna hos fördelningssystemet.

7.2 Metod att dela ut överskott

Utredningens förslag: Överstiger balanstalet den nivå som avgränsar ett utdelningsbart överskott skall ett tillägg göras i omräkningen av inkomstpensionsbehållningar och i följsamhetsindexeringen av inkomst- och tilläggspensioner.

Omräkningen av inkomstpensionsbehållningar skall för år med överskottsutdelning göras genom att kvoten mellan det för året fastställda inkomstindexet och det föregående årets inkomstindex multipliceras med en kvot där täljaren är det för året fastställda balanstalet och nämnaren är den gräns för balanstalet som aktiverar utdelning.

Följsamhetsindexeringen skall för år med överskottsutdelning ske på följande sätt. Kvoten mellan det för året fastställda inkomstindexet och det föregående årets inkomstindex skall divideras med talet 1,016. Därefter skall resultatet av denna beräkning multipliceras med en kvot där täljaren är det för året fastställda balanstalet och nämnaren är den gräns för balanstalet som aktiverar utdelning. Följsamhetsindexeringen av inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension skall inte påverkas av överskottsutdelning.

Utredningens bedömning: Den följsamhetsindexering som sker av inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension bör inte påverkas av att ett balansindex har fastställts.

Ett år då balanstalet överstiger den balanstalsgräns som indikerar ett utdelningsbart överskott, skall utdelning ske till de försäkrade i fördelningssystemet. Utdelning skall ske genom att förräntningen av de intjänade pensionsrätterna och följsamhetsindexeringen av pensionerna höjs utöver det som följer av förändringen i inkomstindex. En förhöjning via indexeringen är en administrativt effektiv metod att tillföra de försäkrade värdet av de utdelade överskotten.

Metoden att dela ut överskott via indexeringen är vidare i linje med att balanstalets nivå skall avgöra förekomsten av ett utdelningsbart överskott. Hur mycket omräkningen förhöjs beror på hur mycket balanstalet överstiger balanstalsgränsen för överskottsutdelning.

Den föreslagna utdelningsmetoden är likformig med metoden för underskottsbalansering, som även den får genomslag via omräkningen av inkomstpensionsbehållningar och utgående pensioner. En skillnad mellan överskottsutdelning och underskottsbalansering är emellertid att en utdelning påverkar förräntningen endast det år utdelning sker. Året därefter påverkas inte indexeringens storlek, såvida inte ett nytt utdelningsbart överskott uppkommit. En underskottsbalansering inverkar däremot på indexeringen under en följd av år efter det att balanseringen aktiverats genom att ett särskilt balansindex tillämpas tills det nått inkomstindex.

Av utredningens förslag följer att den procentuella ökningen vid utdelning blir densamma för samtliga, oavsett storleken av den individuella pensionsbehållningen. Detta är samma princip som gäller för den normala förräntningen av pensionsbehållningar och för följsamhetsindexeringen. En utdelning via indexeringen är således i linje med pensionssystemets övriga konstruktion.

Även för inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension gäller att följsamhetsindexering skall ske varje årsskifte. Utredningen föreslår att omräkningen av sådana förmåner inte skall påverkas av ett utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet. Dessa förmåner ingår inte i inkomstpensionssystemet utan finansieras över statsbudgeten. Därför bör inte den årliga omräkningen av dessa förhöjas på grund av att det i inkomstpensionssystemet uppstått ett utdelningsbart överskott. Vidare gör utredningen bedömningen att följsamhetsindexeringen av inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension inte heller bör påverkas av att ett balansindex fastställts. Syftet med den automatiska balanseringen är att motverka uppkomsten av varaktiga underskott i fördelningssystemet, varför det saknas skäl för att omräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension skall påverkas av de effekter en automatisk balansering medför.

7.3 Balanstalsgräns för utdelning av överskott

Utredningens förslag: Den balanstalsnivå som avgränsar ett utdelningsbart överskott skall vara 1,1000.

Det går inte att på förhand bestämma en balanstalsgräns för utdelning som med absolut säkerhet innebär att utdelning av överskott inte leder till att den automatiska balanseringsmekanismen aktiveras efter det att utdelning skett. Enligt utredningens mening måste en avvägning göras mellan det positiva utbyte överskottsutdelning ger de försäkrade och den tillkommande risk för underskottsbalansering som utdelningsbestämmelser medför.

Underskottsbalansering innebär avsteg från snittinkomst-indexeringen och de som uppbär ålderspension får en något lägre pensionsnivå under den tid balansindex tillämpas. Bestämmelser om automatisk balansering är emellertid nödvändiga för att göra fördelningssystemet finansiellt stabilt. För att klara perioder av finansiell belastning utan att balanseringsmekanismen skall aktiveras, måste överskott finnas i systemet som en säkerhetsmarginal. Möjligheten att det i fördelningssystemet kan ackumuleras överskott är därmed mycket viktig. Bestämmelser om utdelning bör inte väsentligen försämra fördelningssystemets förmåga att bygga upp behövliga överskott. Ju lägre balanstalsgräns för överskottsutdelning, desto lägre blir den säkerhetsmarginal som kommer att kunna ackumuleras i systemet.

Utredningens förslag om hur hög balanstalsgränsen för utdelning bör vara grundar sig på de framskrivningar och den analys som redovisats i kapitel 6. Genom att simulera 75-årsförlopp har effekterna av olika balanstalsgränser undersökts. Utredningen har på basis av dessa resultat dragit slutsatsen att en säkerhetsmarginal om minst 10 procent bör finnas för att utdelning skall ske.

Utredningens förslag baseras på framskrivningar av en i många avseenden osäker framtid, varför det är olämpligt att dra slutsatser som ger sken av exakthet. Däremot kan en bred bedömning göras av olika balanstalsgränserns lämplighet. I sina överväganden har utredningen dels vägt in den tillkommande risken för underskottsbalansering som en automatisk regel för överskottsutdelning medför, dels beaktat att pensionsutbetalningarna med en sådan regel

inte bara blir högre utan även kan bli lägre vissa år jämfört med ett system utan överskottsutdelningar.

Den övergripande principen för värdeutvecklingen inom inkomstpensionsystemet är att pensionsbehållningarna skall förräntas i takt med snittinkomstutvecklingen och de utgående pensionerna räknas om med beaktande av denna. Därför bör dessa omräkningar inte alltför ofta avvika från den avsedda indexeringen, vare sig genom underskottsbalansering eller till följd av överskottsutdelning. En alltför låg balansalsgräns för utdelning skulle i grunden förändra systemets indexering. I stället för att oftast följa snittinkomstutvecklingen skulle indexeringen av pensionsbehållningar och löpande pensioner styras av kortsiktiga fluktuationer i avgiftsinkomsterna och i buffertfondens avkastning. Enligt utredningens mening bör en försiktighetsprincip gälla i valet av den balansalsnivå som avgränsar utdelningsbara överskott. En balansalsgräns för utdelning om 1,1000 uppfyller villkoret att systemet fortsatt skall ha goda möjligheter att undvika underskottsbalansering efter det att en utdelning skett.

En sådan försiktigt vald utdelningsregel medför samtidigt att de årskullar som den närmaste framtiden kommer att uppbära pension sannolikt får en begränsad möjlighet att ta del av utdelningsbara överskott. I dagsläget är det samlade överskottet knappt en procent. Ju högre grad av försiktighet som styr valet av balansalsgräns, desto lägre blir sannolikheten att utdelningsbara överskott kommer att uppträda under alla individers pensionstid. Således kan man inte undvika att utbytet av överskottsutdelning blir olika mellan olika årskullar.

Det önskvärda hos en hög balansalsgräns som möjliggör en tillräcklig buffert i systemet står alltså i viss konflikt med generationsintressen. En relativt hög balansalsgräns för utdelning innebär att individer i vissa årskullar kan komma att tjäna in pensionsrätt i tider då fördelningssystemet successivt blir mer välkonsoliderat utan att de som pensionärer hinner få ta del av en överskottsutdelning. Med en hög balansalsgräns för utdelning kommer dessutom systemet över tid inte betala ut lika mycket pension som det skulle göra om balansalsgränsen satts på en lägre nivå. Med hänsyn tagen till dessa komplikationer bör gränsen inte heller vara *högre* än att det prioriterade kravet på säkerhetsmarginal infrias. En rimlig avvägning är att utdelning bör ske då balanstalet överstiger 1,1000. Utredningen föreslår därför att den balansalsgräns som avgränsar ett utdelningsbart överskott läggs fast på denna nivå.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

Enligt direktiven skall utredningen redovisa konsekvenser av sitt förslag för pensionssystemet, för individer och mellan generationer samt budget- och samhällsekonomiska konsekvenser. I detta kapitel sammanfattas de konsekvenser av den föreslagna regeln för automatisk utdelning av överskott inom fördelningssystemet som behandlats i de föregående kapitlen. Vidare kommenteras översiktligt förslagets konsekvenser i bredare bemärkelse.

8.1 Konsekvenser inom fördelningssystemet

Utgångspunkten för utredningens förslag är att den ökade risken för underskott till följd av en överskottsutdelning skall vara försumbar. Utredningen har i kapitel 7 föreslagit en regel för automatisk överskottsutdelning där överskott avgränsas av en balansnivå på 1,1000. Med denna regel bedömer utredningen att risken för ytterligare underskottsbalanseringar i systemet är mycket begränsad.

Införandet av bestämmelser om en automatisk utdelning av överskott när balanstalet överstiger 1,1000 innebär att balanstalet aldrig mer än tillfälligt kommer att överstiga denna nivå. Till sammans med reglerna för balansering vid underskott innebär utredningens förslag att så länge balanstalet ligger i ett intervall mellan 1,0000 och 1,1000 kommer inga avsteg från snittinkomst-indexeringen att ske.

Den föreslagna regeln skall ställas mot en situation utan regler för överskottsutdelning. Utan sådana regler finns det inget tak för hur stort överskott som får ackumuleras i fördelningssystemet. Även om buffertfonden till följd av gynnsamma ekonomiska och demografiska omständigheter skulle öka starkt i omfattning, skulle de försäkrade inte få del av systemets förbättrade finansiella ställning i form av högre pensioner.

Med en regel om automatisk överskottsutdelning kommer fördelningssystemet över tiden att i genomsnitt att betala ut mer pension, något som framgår av modellframskrivningar som redovisats i kapitel 6. Detta betyder i sig både att pensionsutbetalningen från systemet blir högre vissa år och att den kan bli lägre andra år. Detta hänger samman med att en överskottsutdelning alltid betyder en viss, om än liten, tillkommande risk för underskottsbalanseringar längre fram.

8.2 Budgetmässiga och samhällsekonomiska konsekvenser

Statsbudgeten

När överskottsutdelning sker uppstår en varaktig effekt på inkomst- och tilläggs pensionernas nivåer. Som en följd av garantipensionens konstruktion kommer en överskottsutdelning att reducera utbetalningarna av garantipension och därmed medföra en minskad belastning på statsbudgeten.

Samtidigt innebär en utdelning att risken för framtida underskottsbalanseringar ökar om än marginellt. Till den delen skapar införandet av en regel om överskottsutdelning även en motsatt tendens, eftersom utbetalningarna av garantipension inledningsvis ökar under en period med balansindex.

Med balanstalets nuvarande nivå är det inte troligt att ett utdelningsbart överskott kommer att bli aktuellt under den närmaste framtiden. Samtidigt kommer garantipensionens omfattning att avta framöver i takt med tillväxten i realinkomsterna i samhället. Därmed blir även återverkningarna på garantipensionen genom avsteg från inkomstindexeringen av minskande omfattning. De budgetmässiga effekterna av införande av bestämmelser om överskottsutdelning är därför obetydliga.

Överskottsutdelning skulle i sig medföra att den offentliga sektorns finansiella sparande minskar. Även de takbegränsade utgifterna påverkas av en överskottsutdelning. Med hänsyn till att det troligen kommer att dröja innan ett utdelningsbart överskott har bildats, medför utredningens förslag inte några omedelbara konsekvenser i dessa avseenden.

Sambällsekonomiska konsekvenser

Införande av en regel om automatisk överskottsutdelning när balanstalet överstiger en viss nivå innebär att individen i princip kan förvänta sig en något större pension. Det år en utdelning sker, kommer ålderspensionärerna få en något högre omräkning av pensionsbeloppet. En utdelning kommer dessutom få ytterligare effekter på pensionsutbetalningarna när de som är förvärsaktiva utdelningsåret så småningom börjar uppbära pension. Enligt utredningens mening är dock omfattningen av dessa konsekvenser så marginell att några effekter på t.ex. arbetsutbud eller individernas privata sparande inte skulle kunna spåras.

Författningskommentar

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

1 kap.

5 d §

I paragrafen har det införts en bestämmelse där det anges att överskott skall delas ut när det fastställda balanstalet överstiger 1,1000. Det utdelningsbara överskottet är de tillgångar i fördelnings-systemet som överstiger balanstalet 1,1000. Utdelning skall ske genom omräkning – indexering – av pensionsbehållningar och pensioner för det år utdelningsbart överskott kan konstateras. Omräkningen baserad på inkomstindex förhöjs således för det enskilda året. Vid omräkningen av pensionsbehållningarna och vid följsamhetsindexeringen skall en omräkningsfaktor tillämpas som fås genom att balanstalet för det aktuella året divideras med talet 1,1000. Hur dessa beräkningar skall göras framgår av bestämmelserna i 5 kap. 6 och 14 §§.

5 kap.

6 §

I paragrafen har det införts ett stadgande att det för sådant år som utdelningsbart överskott kan konstateras skall pensionsbehållningen uppräknas med en omräkningsfaktor som avspeglar det utdelningsbara överskottet. Innebörden av detta är att överskott även skall delas ut till dem som ännu inte tagit ut pension på så sätt att pensionsrätter skall indexeras i särskild ordning. Omräkningen

baserad på inkomstindex ökas således för det enskilda året då utdelningsbart överskott förekommer.

När det gäller inkomstpensionsbehållningen skall kvoten av årets fastställda inkomstindex dividerat med föregående års inkomstindex (den årliga indexeringen) i sin tur multipliceras med balans-talet för det aktuella året dividerat med talet 1,1000.

14 §

I paragrafen har det införts ett stadgande att det för sådant år som utdelningsbart överskott kan konstateras skall inkomstpensionen uppräknas med en omräkningsfaktor som avspeglar det utdelningsbara överskottet. Innebörden av detta är att överskott även skall delas ut till dem som uppbär löpande pensioner på så sätt att dessa skall följsamhetsindexeras i särskild ordning. Omräkningen baserad på inkomstindex ökas således för det enskilda året då utdelningsbart överskott förekommer.

När det gäller inkomstpensioner skall kvoten av årets fastställda inkomstindex dividerat med föregående års inkomstindex divideras med talet 1,016 (den årliga följsamhetsindexeringen) och därefter multipliceras med balans-talet för det aktuella året dividerat med talet 1,1000.

Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn

1 kap.

10 §

Ändringen i paragrafen innebär att bestämmelserna om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn undantas från regeln i 5 kap. 14 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension om utdelningsbart överskott.

Kommittédirektiv



Översyn av möjligheterna att fastställa och fördela utdelningsbara överskott iden inkomstgrundade ålderspensionens fördelningssystem

**Dir.
2002:5**

Beslut vid regeringssammanträde den 17 januari 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att utreda möjligheterna att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott i fördelningssystemet samt föreslå en metod för att i lag reglera fördelningen av dessa. Utdelningsbara överskott skall fördelas på de försäkrade inom systemet.

Bakgrund

Snittindexering och automatisk balansering

För inkomstpensionen i det reformerade pensionssystemet gäller att värdet av intjänade pensionsförmåner årligen skall räknas om med hänsyn till inkomstutvecklingen i samhället. Denna omräkning av pensionsskulden i systemet sker i takt med utvecklingen av genomsnittsinkomsten. Det mått som mäter utvecklingen av genomsnittsinkomsten är inkomstindex. Pensionsskulden förräntas därmed efter vad som även har kallats ett snittindex. Snittindexet innebär att likhet i inkomstutvecklingen mellan pensionärer och förvärvsaktiva prioriteras framför finansiell stabilitet. En annan egenskap hos det reformerade pensionssystemet är de fasta delningstalen. De fasta delningstalen innebär att beviljade pensioner inte räknas om i förhållande till förändringar i medellivslängden för personer som fyllt 65 år eller mer. De fasta delningstalen medför, i likhet med snittindexet, en risk för underskott och en möjlighet till överskott.

För att undvika den risk för finansiell instabilitet som snitt-indexeringen innebär har riksdagen beslutat om automatisk balansering av ålderspensionssystemet (prop. 2000/01:70, bet. 2000/01:Sfu13, rskr. 2000/01:210). Balanseringen syftar till att med automatik förhindra att fördelningssystemets skulder överstiger systemets tillgångar. Balanseringen utgörs av en metod att årligen beräkna systemets tillgångar och skulder. Systemets ekonomiska ställning beräknas helt med utgångspunkt från objektiva och verifierbara transaktioner. Utifrån denna beräkning fastställs sedan relationen mellan fördelningssystemets tillgångar och skulder i form av ett balanstal. Om systemets samlade tillgångar understiger skuldbördan, dvs. balanstalet understiger ett, skapas ett balansindex och avsteg görs då från omräkningen av pensionsbehållningar och pensioner med inkomstindex. Balanseringen medför att indexeringen av pensionsskulden utformas så att systemets skuld aldrig annat än obetydligt kan överstiga systemets tillgångar. Härigenom garanteras systemets finansiella stabilitet.

Uppkomsten av överskott inom fördelningssystemet

Det finns ekonomiska och demografiska förlopp där ålderspensionssystemets ekonomiska styrka växer systematiskt. Ett exempel är om den förvärvsarbeteande befolkningen växer. Om detta ger upphov till att avgiftsunderlaget växer snabbare än genomsnittsinkomsten, kommer tillväxten av avgiftsinkomsterna att överstiga indexeringen av pensionsskulden. En annan möjlighet till överskott i fördelningssystemet är om buffertfondens avkastning väsentligt överstiger tillväxttakten i avgiftsunderlaget och snittindex. I båda dessa förlopp tenderar balanstalet att växa.

I första hand skall en växande ekonomisk styrka i fördelningssystemet behållas inom systemet för att där utgöra en buffert för att förhindra negativa avsteg från snittindexeringen i framtiden. Det finns således utan regler för överskottshantering en naturlig och viktig användning av överskott som förutsätter att överskott behålls inom systemet. Givet en starkt positiv utveckling kan systemet dock bedömas så robust att risken för att balanseringen inom en överskådlig framtid skall aktiveras kan anses vara försumbar. I denna situation är överskottet så stort att en del av detta är *utdelningsbart* utan att systemets ekonomiska styrka äventyras. Det finns då skäl att använda det utdelningsbara överskottet på annat

sätt än att skapa ytterligare trygghet vad gäller systemets förmåga att upprätthålla inkomstindexeringen.

Utdelningsbara överskott skall fördelas på de försäkrade inom fördelningssystemet. Detta är en del i överenskommelsen mellan de fem partier som står bakom pensionsreformen. I ett autonomt ålderspensionssystem med fast avgift, där alla underskottsrisker fördelas inom försäkringskollektivet, är det naturligt att också eventuella överskott fördelas inom samma kollektiv. Av denna anledning skall de utdelningsbara överskotten inte användas till att sänka avgiftsnivån.

Skillnaden mellan att fastställa underskott och förekomsten av utdelningsbara överskott

Nuvarande regler om automatisk balansering innebär inte enbart att indexeringen kan minskas i förhållande till inkomstindex. En årligt högre indexering än vad som skulle bli fallet med inkomstindex kan däremot endast ske efter en period med minskning av indexeringen, dvs. efter det att ett balansindex har fastställts. Emellertid kan aldrig den sammanlagda omräkningen under en period då balansindex fastställts överstiga den som skulle ha skett med inkomstindex.

I och med att indexeringen inte kan ökas utan att först ha minskats finns en asymmetri i bestämmelserna kring indexeringen i fördelningssystemet. Det gällande regelverket tillåter överskott att ackumuleras utan en övre gräns, medan underskott endast tillåts ackumuleras till dess skulderna är i nivå med tillgångarna. Anledningen till detta är att systemet, som tidigare nämnts, skall ges större möjligheter att över tiden klara att indexera pensionsskulden med snittinkomsternas utveckling. För att åstadkomma detta behöver systemet spara överskott vid utvecklingsförlopp som stärker systemet.

En ytterligare orsak till förekomsten av den ovan beskrivna asymmetrin är att underskottsriskerna i vissa avseenden är väsensskild från överskottsmöjligheten. En principiell skillnad finns mellan att avgöra när indexeringen måste minskas och att bedöma när utdelning av överskott kan eller bör ske. Det går att objektivt fastställa när och hur mycket systemet måste minska sin indexering för att aldrig riskera att buffertfonden varaktigt töms. Detta oavsett vilka effekter den framtida utvecklingen får för systemet.

Beslut om utdelning av överskott är betydligt svårare, eftersom detta som nämnts kommer att påverka systemets framtida förmåga att upprätthålla snittindexeringen. En sådan bedömning innehåller antaganden om vad framtiden kommer att innebära för systemets finansiella utveckling.

Tillvägagångssätt för att bedöma om utdelningsbara överskott föreligger

Bedömningen av när utdelningsbara överskott föreligger kan komma att innebära att någon typ av kalkyler över framtida förlopp görs.

Det finns emellertid alternativa sätt att förhålla sig till utdelningsbara överskott, som inte innebär att beräkningsregler med antaganden om framtiden används. Bestämmelser om utdelning skulle kunna knytas till en viss nivå på balanstalet, där de överskott som finns ovan denna nivå är att betrakta som utdelningsbara. En sådan lösning behöver emellertid inte innebära att en fast korridor inom balanstalets nivå skapas i vilken inga avsteg från indexeringen sker. Den nivå på balanstalet då utdelningsbara överskott kan sägas föreligga kan vara föränderlig, beroende på hur den metod som utses för att fastställa utdelningsbara överskott är utformad. Exempelvis kan storleksförhållandet mellan avgiftstillgången och buffertfonden vara av betydelse för bedömningen av om överskott skall anses utdelningsbart.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att undersöka möjligheterna att i lag reglera utdelningsbara överskott i den inkomstgrundade ålderspensionens fördelningssystem. Fördelningssystemets ekonomiska ställning kan i framtiden visa sig så stark att det är möjligt att utdela delar av dessa överskott till de försäkrade inom systemet. Delar av överskotten är utdelningsbara om utdelning av dessa inte anses medföra mer än en försumbar risk för att balanseringsmekanismen aktiveras inom en överskådlig framtid. Utredarens uppgift är att undersöka hur en sådan ekonomisk ställning bör fastställas då utdelningsbara överskott kan sägas föreligga, samt

föreslå med vilken metod en reglering av utdelningsbara överskott skulle komma att ske.

Syftet med utredningen är att om möjligt utforma ett förslag som ger fördelningssystemet förmåga att rättvist fördela även överskott till de försäkrade med automatik.

Utgångspunkten är att finna en objektiv, automatiskt verkande metod för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott och att fördela dessa till de försäkrade. Om utredaren inte kan finna att en sådan föreligger skall alternativa lösningar redovisas. Utredaren skall i sådana fall ha ett huvudalternativ.

Utöver det som har berörts ovan kan utredaren föreslå andra ändringar, om utredningens förslag föranleder sådana. Utredarens förslag skall följa fastlagda principer för pensionsöverenskommelsen.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall visa vilka konsekvenser förslaget kan få för t.ex. pensionssystemet, individer och mellan generationer. Vidare skall utredaren även redovisa förslaget budget- och samhälls-ekonomiska konsekvenser. Uppdraget skall redovisas senast den 2 juni 2003.

(Socialdepartementet)

Det allmänna pensionssystemet efter ålderspensionsreformen

Det allmänna ålderspensionssystemet består efter den reform som successivt trätt i kraft under 1990-talet dels av ett tvådelat system för *inkomstgrundad pension*, dels ett kompletterande system för grundtrygghet i form av *garantipension*. Syftet med denna bilaga är att ge en överblick över det allmänna pensionssystemet som bakgrund till den analys av fördelningssystemet som finns i betänkandets huvudtext.

Systemet för inkomstgrundad ålderspension

Det inkomstgrundade pensionssystemet är numera avgiftsbestämt och de försäkrade, deras arbetsgivare och i vissa fall staten betalar pensionsavgifter till systemet. Livsinkomstprincipen är grundläggande – den slutliga pensionen baseras på inkomsten under hela den förvärsaktiva tiden och alla intjänade pensionsrättigheter motsvaras av en inbetald avgift.

Det inkomstgrundade systemet finansieras med en fast pensionsavgift på 18,5 procent av pensionsunderlaget, där 16 procentenheter går till fördelningssystemet för att finansiera *inkomstpension*. Resterande 2,5 procentenheter betalas in till systemet för *premiepension*, där avgiftsintäkterna fonderas individuellt för varje försäkrad. Maximalt pensionsunderlag är 7,5 inkomstbasbelopp per år.¹ Detta intjänandetak omräknas varje år i förhållande till genomsnittsinkomstens utveckling.

Pensionsunderlaget består dels av pensionsgrundande inkomster, dels av pensionsgrundande belopp. De pensionsgrundande *inkomsterna* härrör från lön och andra ersättningar (t.ex. arbetslöshetsersättning och sjukpenning). För dessa betalar den försäkrade en allmän pensionsavgift. Denna avgift uppgår till 7 procent och

¹ Inkomstbasbeloppet för 2004 är 42 300 kronor.

betalas för inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp.² De försäkrades arbetsgivare betalar samtidigt 10,21 procent i avgift till systemet. För socialförsäkringsersättningar betalas motsvarande avgift via statsbudgeten.

I ett system där pensionen baseras på hela livsinkomsten riskerar inkomstbortfall till följd av frånvaro från arbetsmarknaden att medföra en lägre pension. I det inkomstgrundade pensionssystemet kompenseras för vissa typer av frånvaro genom de *pensionsgrundande beloppen*. Personer som har små barn, studerar, gör värnplikt eller har inkomstgrundad sjuk- eller aktivitetsersättning kompenseras i pensionshänseende för den uteblivna arbetsinkomsten. De pensionsgrundande beloppen höjer alltså den intjänade pensionsrätten ett visst år genom att avspegla vissa slag av inkomstbortfall. Beloppen är schabloner och inte några inkomster i sig. De avgifter som avser pensionsgrundande belopp betalas i sin helhet av staten via statsbudgeten.

Inkomstpensionen är utformad som ett *fördelningssystem*. Detta innebär att de pensioner som betalas ut finansieras löpande av de avgiftsintäkter som betalas in till systemet. För premiepensionen finansieras utbetalningen av pension i stället av det faktiska individuella sparande som skapats av de avgiftsintäkter som individen successivt placerar i fondandelar och värdeutvecklingen av dessa. Premiepensionen är därmed ett *fullfonderat system*.

Garantipensionen ligger i sig utanför det inkomstgrundade systemet, men dess nivå bestäms av individens inkomstgrundade pension. Garantipensionen finansieras i sin helhet via statsbudgeten av skatteintäkter och är en grundtrygghet för dem som haft låga inkomster under den förvärvsaktiva tiden.

Det nya pensionssystemet fasas in successivt. För personer födda 1938–1953 finns övergångsregler som innebär att de har rätt till ålderspension enligt både de nya och äldre reglerna. Utöver inkomstpension och premiepension intjänar dessa årskullar även *tilläggs pension*. Tilläggs pensionen finansieras liksom inkomstpensionen inom fördelningssystemet. Personer födda 1937 och tidigare uppbär också tilläggs pension, vilket i princip innebär pension enligt de äldre reglerna med vissa undantag.³

² Den allmänna pensionsavgiften reducerar beloppet som skall räknas som pensionsgrundande inkomst. Det medför att maximal pensionsgrundande inkomst är 93 procent av 8,07 inkomstbasbelopp, dvs. 7,5 inkomstbasbelopp.

³ En garantipension har införts för dessa årskullar. Likaså gäller att deras tilläggs pension följsamhetsindexeras.

Inkomstpensionen

För varje inbetald avgiftskrona erhålls en motsvarande krona i pensionsrätt för inkomstpension. Den sammanlagda rätten till inkomstpension kallas *pensionsbehållning*. Alla som är försäkrade för inkomstpension har ett eget ”konto” där pensionsbehållningen registreras. Pensionsbehållningen utvecklas genom en årlig förräntning med förändringen i inkomstindex. *Inkomstindex* avspeglar hur den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten i åldrarna 16–64 utvecklas. Varje år görs avdrag från kontot för systemets administrationskostnader.

För försäkrade som avlider innan de hunnit ta ut någon pension, fördelas deras intjänade pensionsbehållningar ut i form av s.k. *arvsvinster* till övriga försäkrade inom samma årskull inom fördelningssystemet.

Pensionsåldern i det inkomstgrundade pensionssystemet är rörlig. En försäkrad kan börja ta ut pension fr.o.m. 61 års ålder. Pensionen kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv, eller en fjärdedels förmån. Man kan välja att ta ut både inkomst- och premiepension eller enbart endera.

Det första året när inkomstpension skall betalas ut, beräknas pensionens nivå genom att pensionsbehållningen divideras med det s.k. *delningstalet*. Detta tal styrs av den förväntade återstående livslängden för den årskull som individen tillhör. Den återstående livslängden beräknas för varje årskull utifrån observerad mortalitet för de senaste fem åren och är densamma för män och kvinnor. Delningstalet bestäms dessutom med hänsyn till en årlig ränta på 1,6 procent, den s.k. *normen*. I praktiken innebär detta att delningstalet blir lägre. Den initiala pensionen blir högre i och med det lägre delningstalet. Detta kan också förklaras som att man får ett förskott på den kommande förräntningen under pensionstiden när man tar ut sin pension.

Inkomstpensionen *följsambetsindexeras* under pensionstiden. Det innebär att pensionen varje årsskifte räknas om med den procentuella förändringen i inkomstindex minus normen om 1,6 procentenheter.

Premiepensionen

Den andra delen av den inkomstgrundade pensionen utgörs av premiepension som till skillnad mot inkomstpensionens fördelningssystem är ett fullfonderat system. 2,5 procentenheter av den sammanlagda avgiften på 18,5 procent placeras årligen efter individens val i *premiepensionsfonder*. Värdeutvecklingen av de fondandelar som den försäkrade väljer avgör individens framtida premiepension. Det är den enskilde som individuellt bär den finansiella risken. Inom premiepensionen finns inga garantier för avkastningen på de placerade medlen.

Premiepensionsmyndigheten (PPM) har etablerats för att administrera premiepensionen. För fonder som skall ingå i premiepensionssystemet tecknas avtal med PPM som bl.a. styr avgiftsstrukturen och rapporteringskrav. För närvarande ingår mer än 600 fonder i systemet.

Spararen kan välja att placera i upp till fem olika fonder. För individer som inte vill eller kan välja placering finns *Premiesparfonden* som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Den försäkrade kan när som helst byta fonder utan kostnad.

Premiepensionen kan, precis som inkomstpensionen, börja tas ut fr.o.m. 61 års ålder. Två alternativa sätt att ta ut premiepensionen finns, antingen som en fondförsäkring eller som en traditionell pensionsförsäkring som tillhandahålls av PPM. I det senare fallet omvandlas individens tillgodohavande av fondandelar till en livslång utbetalning av ett fast månadsbelopp.

Garantipensionen

Garantipensionen har från och med 2003 ersatt det tidigare systemet med folkpension, pensionstillskott och, inom skattesystemet, särskilt grundavdrag till pensionärer. Garantipensionen kommer till skillnad från det tidigare grundskyddet att beskattas på samma sätt som andra inkomster.⁴

Garantipensionen fungerar dels som en fast nivå för den som inte har någon inkomstgrundad pension, dels som en utfyllnad för dem med låg inkomstgrundad pension. Den utges tidigast från 65 års ålder. Om en person tagit ut inkomstgrundad pensionen före

⁴ Här redogörs för de regler som gäller för personer födda 1938 och senare. För personer födda 1937 och tidigare är reglerna något annorlunda utformade.

65 års ålder, beräknas garantipensionen med hänsyn till hur hög den inkomstgrundade ålderspensionen skulle ha varit om den tagits ut vid 65 års ålder.

Garantipensionen innebär att en ensamstående pensionär år 2004 garanteras en lägsta pensionsinkomst på 83 709 kronor per år (2,13 prisbasbelopp). För en gift pensionär är motsvarande nivå 74 670 kronor (1,90 prisbasbelopp). Garantipensionen minskas efter ju hög inkomstgrundad pension den försäkrade har.⁵ Minskningen görs i två intervall. För låga inkomster (inkomster upp till 1,26 prisbasbelopp för ensamstående och 1,14 prisbasbelopp för gift pensionär) av inkomstgrundad pension reduceras garantipensionen krona för krona. För inkomster över denna nivå reduceras garantipensionen med 48 procent av den inkomstgrundade pensionen. Avräkningsreglerna innebär att garantipension inte utbetalas till ensamstående ålderspensionärer med en högre inkomstgrundad pension än 120 648 kronor (3,07 prisbasbelopp) år 2004. För gifta är motsvarande gräns 106 896 kronor (2,72 prisbasbelopp) per år.⁶

Garantipensionen uttrycks alltså i termer av prisbasbeloppet, vilket i sin tur årligen uppräknas med hänsyn till konsumentprisindex.

För att få full garantipension krävs i princip 40 bosättningsår i Sverige, räknat från 25 års ålder. Har den försäkrade 39 bosättningsår beräknas pensionen som 39/40-delar av full garantipension.

⁵ I sammanhanget beaktas i förekommande fall änkepension och viss utländsk allmän pension.

⁶ När garantipensionen beräknas bortses från premiepensionen. I stället beräknas den inkomstgrundade pensionen som om den intjänats med 18,5 procent av pensionsunderlaget. Detta underlättar administrationen av garantipensionen.