

Ålderspensions- systemet vid sidan av statsbudgeten



Förslag till statsbudget för 2007

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

Innehållsförteckning

| | | |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 7 |
| 2 | Lagförslag..... | 9 |
| 2.1 | Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension..... | 9 |
| 3 | Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten | 11 |
| 3.1 | Omfattning..... | 11 |
| 3.2 | Pensionsreformen ligger fast..... | 12 |
| 3.3 | Inkomstpensionssystemets finansiella ställning | 12 |
| 3.4 | Premiepensionssystemets utveckling | 13 |
| 3.5 | Pensionsadministrationen och dess kostnader..... | 14 |
| 3.6 | Den genomsnittliga pensionsåldern..... | 15 |
| 3.7 | Kunskapen om pensionssystemet | 16 |
| 3.8 | EU-kommissionens bedömning av den svenska pensionsstrategin .. | 17 |
| 3.9 | Effekter av överföringen av pensionsmedel till Europeiska unionen | 17 |
| 3.10 | Förslag till regeländringar..... | 18 |
| 3.10.1 | Förlängd tid för anmälan om tillgodoräknande eller överlåtelse av barnår rätt för adoptivföräldrar för intjänandeår 2005..... | 18 |

Tabellförteckning

| | | |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1 | Utgifter vid sidan av statsbudgeten | 11 |
| 3.2 | Pensionsspararnas fondinnehav..... | 13 |
| 3.3 | Förvaltade tillgångarnas marknadsvärde och procentuella fördelning på tillgångsslag | 14 |
| 3.5 | Medelålder för utträde från arbetsmarknaden samt genomsnittlig ålder för uttag av ålderspension, 2005..... | 15 |

Diagramförteckning

- 3.1 Genomsnittlig utträdesålder från arbetsmarknaden för individer som arbetade vid 50 års ålder, 1990-2005 16

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (avsnitt 2.1 och 3.10).

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension att punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (2002:206) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

3. De nya bestämmelserna i 3 kap. 11 och 22 §§ tillämpas även för tillgodoräknande av pensionsgrundande belopp för åren 1999–2004. Anmälan om att få tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för åren 1999–2004 skall ha kommit in till Försäkringskassan senast den 31 mars 2007. Sådan anmälan som enligt 15 kap. 6 § skall göras senast den 31 januari fastställelseåret, skall *i dessa fall* i stället göras senast den 31 mars 2007.

Föreslagen lydelse

3.¹ De nya bestämmelserna i 3 kap. 11 och 22 §§ tillämpas även för tillgodoräknande av pensionsgrundande belopp för åren 1999–2004. Anmälan om att få tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för åren 1999–2004 skall ha kommit in till Försäkringskassan senast den 31 mars 2007. Sådan anmälan som enligt 15 kap. 6 § skall göras senast den 31 januari fastställelseåret, skall *för åren 1999–2005* göras senast den 31 mars 2007.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

¹ Senaste lydelse 2005:328.

3 Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

3.1 Omfattning

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten omfattar AP-fonderna (fördelningssystemet) samt premiepensionssystemet. Sjunde AP-fonden är dock en del av premiepensionssystemet. De övriga AP-fonderna har betalningsansvaret för tilläggs pension (tidigare ATP) och inkomstpension. AP-fonderna belastas även med administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet. Det gäller ersättning till Försäkringskassan, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten samt kostnader för AP-fondernas interna administration. Premiensionen utbetalas från premiepensionssystemet. Administrationskostnaderna för premiepensionssystemet finansieras genom en avgift på de försäkrades premiepensionskapital, och redovisas därför inte under ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Tabell 3.1 Utgifter vid sidan av statsbudgeten

Miljoner kronor

| | Utfall 2005 | Beräknat 2006 | Beräknat 2007 | Beräknat 2008 | Beräknat 2009 |
|------------------------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| AP-fonderna, pensionsutgifter | 169 128 | 176 233 | 186 018 | 198 512 | 212 006 |
| Administrationskostnader | 2 801 | 3 007 | 2 918 | 3 121 | 3 246 |
| Premiepensionssystemet, pensionsutgifter | 104 | 233 | 443 | 763 | 1 240 |
| Totalt vid sidan av statsbudgeten | 172 033 | 179 473 | 189 379 | 202 396 | 216 492 |

3.2 Pensionsreformen ligger fast

Ett pensionssystem är ett mycket långsiktigt åtagande. Det är därför viktigt att reglerna är långsiktiga och ligger fast. En bra förutsättning för detta är en bred politisk enighet om systemet. Pensionsreformen bygger på en överenskommelse mellan fem partier i riksdagen och vilar därmed på en mycket stark politisk grund. Pensionsreformen har genomförts och vårdats av Genomförandegruppen, med ledamöter från de fem partierna. Eftersom pensionsreformen i allt väsentligt har genomförts så har Genomförandegruppen beslutat att avsluta sitt arbete i och med årets riksdagsval. För att upprätthålla och vårda överenskommelsen är det emellertid gruppens uppfattning att den bör ersättas av en kontroll- eller samrådsgrupp i vilken riksdagsledamöter från de fem partierna ingår. Regeringen delar den uppfattningen och avser under hösten att inrätta en sådan grupp och föreslå direktiv för denna. Även om pensionsreformen ligger fast, är det av vikt att löpande följa upp reformen och dess effekter. Även här kommer den framtida kontrollgruppen ha en roll.

3.3 Inkomstpensionssystemets finansiella ställning

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

Fördelningssystemets tillgångar består till cirka 90 procent av den s.k. avgiftstillgången, dvs. värdet av systemets anspråk på 16 procent av alla framtida pensionsgrundande inkomster och pensionsgrundande transfereringar m.m. Resterande tillgångar, cirka 10 procent, är det

kapital som förvaltas av den s.k. buffertfonden Första-Fjärde samt Sjätte AP-fonden. Buffertfondens existens innebär att det är möjligt att finansiera pensionsutgifterna med en fast avgift även under perioder när inkomsterna är lägre än utgifterna.

Skulderna i form av inkomstpension och tilläggspension består dels av skulden till dem som inte börjat lyfta sin ålderspension än, dels av det åtagande som finns till dem som uppbär sin ålderspension.

Den finansiella stabiliteten i inkomstpensionssystemet mäts i balanstalet, som är förhållandet mellan systemets tillgångar och skulder. Är balanstalet större än 1,0000 så är tillgångarna större än skulderna och systemet är då i balans och klarar långsiktigt sina åtaganden. Är balanstalet mindre än 1,0000 så är systemet i stället i obalans. Omräkningen av pensioner och pensionsrätter som görs genom indexeringen justeras i sådana fall ner i motsvarande grad så länge som obalansen kvarstår. När systemet åter är i balans justeras indexeringen tillbaka till den ursprungliga nivån. Balanseringen innebär att pensionerna anpassas till de finansiella förutsättningar som finns och säkerställer att det inte betalas ut mer pension än vad som långsiktigt kan finansieras. Därmed undviks risken för att kostnaderna för dagens pensioner ska övervältras på kommande generationer.

Av årsredovisningen för 2005 framgår att tillgångarna för inkomstpensionen var 6 490 miljarder kronor. Av dessa var 769 miljarder kronor fonderade och placerade i Första-Fjärde samt Sjätte AP-fonden medan resterande 5 721 miljarder var den samlade avgiftstillgången för fördelningssystemet. Pensionsskulden var samtidigt 6 461 miljarder kronor, vilket innebär att överskottet under 2005 uppgick till 28 miljarder kronor, en ökning med 19 miljarder kronor sedan föregående år. Därmed har även balanstalet för 2006 som visar ställningen den 31 december 2005, räknats upp till 1,0044.

Ökningen i inkomstpensionssystemets tillgångar bestäms av AP-fondernas samt avgiftstillgångens värdeförändring. Resultatet för AP-fonderna följde den positiva utvecklingen på kapitalmarknaden och de ökade med sammanlagt 123 miljarder kronor. Avkastningen svarade för drygt 114 miljarder kronor vilket motsvarar en kapitalvägd avkastning på 17,4 procent. Pensionsavgifterna översteg pensionsutbetalning-

arna 2005 vilket bidrog till en fondökning med drygt 8 miljarder kronor.

Ökningen i tillgångarna påverkades också av avgiftstillgångens utveckling. En ökning i avgiftsflödet, vilket huvudsakligen bestäms av antalet förvärvsarbetande och inkomsttillväxten per person, tillförde avgiftstillgången ett värde på 163 miljarder kronor. Omsättningstiden, som är antalet år i genomsnitt som en krona ligger kvar i systemet, innebar att värdet minskades med 49 miljarder kronor. Omsättningstiden påverkas av varje åldersgrupps förvärvsmönster och dödlighetsmönster eftersom den består av en intjänandetid och en utbetalningstid. Trenden är att utbetalningstiden ökar som en följd av att medellivslängden ökar. Under 2004 minskade också intjänandetiden framför allt p.g.a. att tröskeln för intjänande av pensionsrätter höjdes år 2003. Detta återspeglar sig i resultatet för 2005.

Sammantaget ökade systemets tillgångar med 237 miljarder kronor eller 3,8 procent och skulderna ökade med 217 miljarder kronor eller 3,5 procent. Pensionsskulden har påverkats av indexeringen med 2,6 procent vilket motsvarar 162 miljarder kronor. Den genomsnittliga utbetalningstiden har ökat med cirka 45 dagar, vilket ökat skulden med 37 miljarder kronor. Restande del av ökningen förklaras av att nyintjänade pensionsrätter översteg årets pensionsutbetalningar.

3.4 Premiepensionssystemets utveckling

Under perioden januari till juni 2006 har premiepensioner om 101,7 miljoner kronor betalats ut, vilket skall jämföras med 43,3 miljoner kronor under motsvarande period 2005.

Den 30 juni 2006 fanns det totalt ca 297 000 (208 000 år 2005) pensionärer till vilka utbetalning sker, varav ca 264 000 i fondförsäkring och ca 33 000 i traditionell försäkring. De kommande åren beräknas antalet personer som tar ut premiepension öka med mellan 90 000 och 100 000 personer årligen.

Premieinkomsten för fondförsäkring uppgick under första halvåret 2006 till 24,6 miljarder kronor och avsåg huvudsakligen pensionsrätter för intjänandeåret 2004.

Under april 2006 genomförde ca 115 000 nya pensionssparare sitt första fondval. Av dessa var

ca 70 procent mellan 18 och 24 år. Totalt placerades ca 148 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 1 300 kronor per pensionssparare. Av de nya pensionsspararna gjorde 7,4 procent ett aktivt fondval.

Den 30 juni 2006 hade totalt ca 5,5 miljoner pensionssparare ett fondinnehav i premiepensionssystemet till ett marknadsvärde om ca 216 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 39 000 kronor per pensionssparare. Pensionsspararnas fondinnehav fördelar sig enligt tabellen nedan.

Tabell 3.2 Pensionsspararnas fondinnehav

| Fondkategori | Marknadsvärde 30 juni 2006 (miljarder kronor) | Fördelning i procent 30 juni 2006 | Marknadsvärde 30 juni 2005 (miljarder kronor) | Fördelning i procent 30 juni 2005 |
|-------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------|
| Aktiefonder | 108,8 | 50 | 84,5 | 50 |
| Blandfonder | 7,9 | 4 | 6,6 | 4 |
| Generationsfonder | 25,3 | 12 | 20,6 | 12 |
| Räntefonder | 9,1 | 4 | 4,8 | 3 |
| Premie-sparfonden | 64,5 | 30 | 52,8 | 31 |
| Totalt | 215,6 | 100 | 169,3 | 100 |

Värdeutvecklingen inklusive valutaresultat för första halvåret uppgick till -1,0 miljard kronor (21,2 mdkr 2005) vilket motsvarar en förändring av PPM-index på -0,4 procent (14,5 procent 2005). Den 30 juni hade dock ca 90 procent av pensionsspararna haft en positiv värdeutveckling på sina konton sedan starten av premiepensionssystemet.

PPM-index på -0,4 procent för första halvåret kan som jämförelse ställas mot utvecklingen för ett svenskt aktieindex på ca 4 procent eller ett globalt aktieindex på ca -4 procent. Förvaltad kapital var per den 30 juni 2006 placerat med ca 58 procent av fondmedlen i utländska aktier, ca 34 procent i svenska aktier och ca 8 procent i räntebärande papper (huvuddelen svenska).

Under första halvåret 2006 har ca 899 000 fondbyten genomförts, motsvarande ca 7 000 byten per handelsdag.

Den 30 juni 2006 fanns det 82 fondförvaltare med tillsammans 761 fonder i premiepensionssystemet.

Premieinkomsten för den traditionella försäkringen uppgick till 189,7 miljoner kronor varav 37,9 miljoner kronor var pensionsrätter intjänade under 2004 och 151,8 miljoner kronor var medel

som överförts från fondförsäkring till traditionell försäkring. Värdet på de förvaltade tillgångarna uppgick den 30 juni 2006 till 487,3 miljoner kronor.

Tabell 3.3 Förvaltade tillgångarnas marknadsvärde och procentuella fördelning på tillgångsslag

| Tillgångsslag | Marknadsvärde 30 juni 2006 (miljoner kronor) | Fördelning i procent 30 juni 2006 | Marknadsvärde 30 juni 2005 (miljoner kronor) | Fördelning i procent 30 juni 2005 |
|--------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------|
| Aktier och aktiefonder | 133,5 | 27,4 | 60,5 | 29,7 |
| Räntebärande värdepapper | 350,1 | 71,8 | 143,1 | 70,1 |
| Konton hos RGK | 3,7 | 0,8 | 0,4 | ,02 |
| Totalt | 487,3 | 100,0 | 204,0 | 100,0 |

Premiepensionsutredningen har lämnat sitt betänkande, Svårnavigerat Premiepensions-sparande på rätt kurs (SOU 2005:87). Utredningen konstaterade bl.a. att premiepensionssystemet fungerar bra och är rimligt kostnadseffektivt, men att det bör bli ännu enklare för pensionsspararna att förvalta sin premiepension.

Förslagen har remissbehandlats och bl.a. med ledning av inkomna synpunkter har uppdrag lämnats till PPM i syfte att fördjupa analysen inom vissa områden. PPM skall redovisa möjligheterna att med olika typer av avgifter på ett bättre sätt fördela kostnader mellan fondbolag och pensionssparare. Vidare skall PPM redovisa en uppskattning av de kostnader som uppkommer vid fondbyte, såväl hos myndigheten som hos fonderna. I vilken omfattning olika avgiftsnivåer bedöms påverka antalet fondbyten skall också redovisas. PPM skall även redovisa en analys av de konsekvenser som skulle uppkomma om antalet fonder i premiepensionssystemet skulle reduceras med hjälp av olika styrmedel. PPM skall slutligen redovisa hur premiepensionssystemet kan kompletteras med ett begränsat antal kostnadseffektiva placeringsalternativ i syfte att underlätta fondvalet, uppnå lägre kostnader och minska risken för dåliga utfall hos pensionssparare på grund av okunskap.

3.5 Pensionsadministrationen och dess kostnader

Älderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten är ett autonomt system som skall bära sina egna kostnader – inklusive administrationskostnaderna. Det finns därmed en direkt koppling mellan administrationskostnaderna och de framtida pensionerna – ju högre kostnader desto lägre framtida pensioner allt annat lika. Kopplingen mellan kostnader och pensioner gör kostnadsutvecklingen betydelsefull för systemets trovärdighet, och därmed också för dess politiska stabilitet. Det är därför väsentligt att följa kostnadsutvecklingen och att verka för en effektiv administration. Fokus måste hela tiden vara en administration som verkar för pensionärernas bästa.

De totala administrationskostnaderna har ökat påtagligt sedan 1999. Mellan 1999 och 2004 ökade administrationskostnaderna från 1 360 miljoner kronor till 3 094 miljoner kronor eller med 128 procent. En viktig förklaring var pensionsreformen och de investeringar som gjordes i samband med den. I de nämnda kostnaderna ingår inte nettoredovisade kapitalförvaltningskostnader så de totala kostnaderna är ännu högre. AP-fonderna har fr.o.m. 2005 tillämpat ändrade redovisningsprinciper, vilket medför att en större andel av kapitalförvaltningskostnaderna nettoredovisas. Kostnadsredovisningen för 2004 och 2005 är därför inte jämförbara men kostnaderna för själva pensionsadministrationen (handläggning av pensionsärenden i alla led) har stabiliserats och är t.o.m. något lägre för 2005 än för 2004. Pensionsadministrationens kostnader uppgick 2005 till 1 461 miljoner kronor medan de totala kapitalkostnaderna inklusive nettoredovisade kapitalkostnader uppgick till 3 202 miljoner kronor. Totalt uppgår kostnaderna därmed till närmare 4 700 miljoner kronor.

Kostnadsutvecklingen och kostnadsnivån motiverar en översyn. För pensionärernas och pensionsspararnas bästa och för systemets trovärdighet pågår därför inom Regeringskansliet en långsiktig och genomgripande granskning av hela älderspensionsadministrationen. Granskningen avser såväl den grundläggande organisationen, myndigheternas hantering och det administrativa regelverkets ändamålsenlighet.

En utgångspunkt är pensionsöverenskommelsen och att denna ligger fast. I översynen är

det dock inte otänkbart att kostnadstunga detaljer, som är en del av pensionsöverenskommelsen, kan identifieras. Försäkringskassan har fått i uppdrag att identifiera delar av regelsystemet som är särskilt kostsamma i förhållande till dess värde. Statskontoret har under våren fått i uppdrag att granska och analysera kostnadsutvecklingen samt att granska beräkningar och redovisningar av administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet. Statskontoret skall utifrån granskningen lämna förslag till förändringar som förbättrar kvaliteten och genomlysningen i redovisningen. I uppdraget ligger också att söka förslag som minskar administrationskostnaderna.

En del i den totala översynen av administrationen rör myndighetsstrukturen och att administrationen i dag är uppdelad på flera myndigheter. Den nuvarande uppdelningen mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten ställer stora krav på samarbete för att upprätthålla en sammanhållen pensionshantering. För pensionärer och pensions sparare är det heller inte effektivt att möta två myndigheter. För att förbättra samarbetet har den förra regeringen tidigare gett myndigheterna gemensamma uppdrag. Men två myndigheter innebär alltid en gränsdragning och det har också visat sig svårt att få detta att fungera helt tillfredsställande. Mot denna bakgrund gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av myndighetsstrukturen för pensionsadministrationen. Enligt direktiven (dir. 2005:151) skall utredaren analysera den nuvarande strukturens för- och nackdelar samt lämna förslag till förändringar för att kunna hantera hela ålderspensionen inom en myndighet. Huvudalternativen är att skapa en särskild ålderspensionsmyndighet eller att samla hela administrationen inom socialförsäkringsadministrationen. Uppdraget skall redovisas senast den 15 december 2006.

3.6 Den genomsnittliga pensionsåldern

Pensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen och har därmed en tydlig inbyggd arbetsstimulans. Pensionens storlek beror därutöver bl.a. på medellivslängdens utveckling. Ett längre arbetsliv och ökad sysselsättning är också något

som är avgörande för att upprätthålla välfärden. Utvecklingen av den genomsnittliga pensionsåldern är därför av stort intresse. Tidpunkten för uttag av ålderspension är dock inte alltid densamma som tidpunkten för utträde ur arbetskraften.

Tabell 3.5 Medelålder för utträde från arbetsmarknaden samt genomsnittlig ålder för uttag av ålderspension, 2005

| | Samtliga | Kvinnor | Män |
|------------------------------------------------------|----------|---------|------|
| Medelålder för utträde ur arbetskraften ¹ | 63,1 | 62,6 | 63,4 |
| Medelålder för uttag av ålderspension ² | 64,8 | 64,8 | 64,7 |

Källa: Försäkringskassan

1) Utträde med sjuk- och aktivitetsersättning samt avtalspensionering ingår i beräkningen. Beräkningen görs för individer som arbetade vid 50 års ålder.

2) Genomsnittlig ålder för uttag av ålderspension från det allmänna pensionssystemet. Beräkningen inkluderar även partiellt uttag av ålderspension.

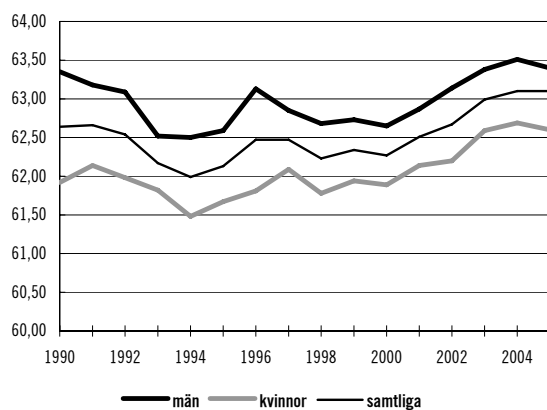
Kvinnornas pensionsålder har aldrig varit högre än nu. Detta speglar antagligen ett annorlunda arbetsmarknadsbeteende hos de kvinnogenerationer som nu är i 60-årsåldern jämfört med tidigare generationer som inte var så starkt etablerade på arbetsmarknaden. Männens genomsnittliga pensionsålder var högre före 1970-talet, före sänkningen av den formella pensionsåldern från 67 till 65 år. Medelåldern för uttag av ålderspension har varit förhållandevis stabil trots införandet av en flexibel pensionsålder. En orsak till detta är att 65 år fortfarande anses som den reella pensionsåldern både av människor i allmänhet och i avtalspensioner. Det reformerade ålderspensionssystemet gynnar arbete under fler år, men inverkan av de reformerade reglerna är osäker eftersom de personer som nu är över 60 år påverkas förhållandevis lite av dem.

Andelen som tar ut pensionen före 65 år är låg men har ökat förhållandevis mycket under senare år. Av dessa tar en del ut pensionen – partiellt eller helt – men fortsätter att arbeta, på hel- eller deltid. Förtida uttag är något vanligare bland män än bland kvinnor. De flesta som skjuter upp pensionsuttaget tar ut pensionen vid 66 års ålder. Antalet som valt att skjuta upp pensionsuttaget har ökat något de senaste åren men det har ändå bara påverkat medelpensioneringsåldern marginellt.

Medelåldern för utträde från arbetsmarknaden understiger medelåldern för uttag av ålderspension. Tidigare studier av hur individerna i Sverige finansierar sitt utträde från arbetskraften har

visat att sjukskrivning eller perioder med arbetslöshetsersättning i mycket stor del av fallen är det första stadiet i utträdesprocessen, men att denna utträdesväg är olika vanlig i olika grupper.

Diagram 3.1 Genomsnittlig utträdesålder från arbetsmarknaden för individer som arbetade vid 50 års ålder, 1990-2005



Källa: Försäkringskassan

Internationellt sett och jämfört med tidigare är även medelåldern för utträde från arbetsmarknaden hög i Sverige, speciellt för kvinnor. Sedan 1990-talets mitt har utträdesåldern ökat med ett år, vilket är en relativt kraftig ökning på kort tid. Några förklaringar till detta kan vara att de som nu är i 60-årsåldern har högre utbildning än tidigare generationer, och att det nu är färre som arbetar med fysiskt krävande arbetsuppgifter. Den genomsnittliga utträdesåldern är nio månader högre för män än för kvinnor, men skillnaden har minskat sedan 1990-talets början.

Det är oklart om tendensen till ökad utträdesålder kommer att fortsätta. De reformerade reglerna i det allmänna ålderspensionssystemet talar för detta eftersom fler arbetsår innebär högre pension. Ett annat faktum som bör verka i denna riktning är den ökande allmänna insikten om behovet av att arbeta längre för att finansiera en stigande medellivslängd och en åldrande befolkning. Men effekten kan begränsas av att stora tjänstemannagrupper fortfarande har s.k. förmånsbestämda pensioner i sina avtal där pensionsnivån bestäms av inkomsterna under de sista arbetsåren, oavsett vid vilken ålder dessa inträffar.

3.7 Kunskapen om pensionssystemet

I pensionssystemet finns det ingen fast pensionsålder och det är möjligt att ta ut partiell pension för kortare eller längre tid från 61 år. Pension kan också tjänas in oberoende av ålder. Pensionssystemet är därmed flexibelt och ger individen möjlighet att anpassa sin pensionering utifrån personliga förutsättningar och preferenser samtidigt som han eller hon kan påverka pensionens storlek genom ett längre arbetsliv. I detta ligger också en fokus på stimulans till ett längre arbetsliv.

För att kunna ta till vara handlingsutrymmet, till nytta för både individen och samhället, är det nödvändigt med allmänna kunskaper om systemet. Det räcker då med grundläggande kunskaper om t.ex. livsinkomstprincipen, möjligheterna till flexibelt uttag samt kopplingen till tillväxt och medellivslängd. Den tidigare regeringen har därför under flera år satt som verksamhetsmål att fler skall ha sådan kunskap om det reformerade ålderspensionssystemet att de kan bedöma sin framtida allmänna pension. Inte minst är det betydelsefullt för dem som närmar sig ett beslut om sin pensionsålder att känna till effekten av extra arbete och möjligheten till och effekten av att i stället för en kortare period heltidsarbete arbeta deltid under en något längre tid. Mot denna bakgrund är en del av verksamhetsmålet att fler skall känna till möjligheten till flexibel pensionsålder och hur detta påverkar pensionens storlek.

En väsentlig del av arbetet med att öka kunskapen är det årliga utskicket av pensionsbeskeden. Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten mäter därför årligen kunskapen om pensionssystemet och hur det årliga beskedet tas emot.

Av mätningen i samband med vårens utskick av de orange kuverten framgår att kunskapsnivån är förhållandevis stabil över åren. Andelen som upplever sig ha goda eller mycket goda kunskaper om den allmänna pensionen är 37 procent, vilket visserligen är en svag ökning jämfört med föregående år men andelen var högre för fem år sedan. En stor majoritet (87 procent) säger sig känna till den allmänna pensionen men i den gruppen är det bara 58 procent som kan ge någon form av kommentar när det gäller att beskriva vad den allmänna pensionen innebär. Detta är den lägsta andel som uppmätts sedan mätningarna började 1998.

Mot bakgrund av verksamhetsmålet kan utvecklingen av kunskapsnivån under senare år inte anses tillfredsställande. Med tanke på det underliggande syftet med att stimulera till arbete är det också otillfredsställande att endast 45 procent av dem som känner till den allmänna pensionen vet att hela livsinkomsten ligger till grund för pensionen.

När det gäller förtroendet för systemet så har endast omkring en tredjedel ett stort eller ganska stort förtroende. Samtidigt finns ett tydligt samband mellan kunskapsnivå och förtroende, vilket leder till slutsatsen att ökad kunskap leder till ökat förtroende. Detta ökar ytterligare motivet för att stärka kunskaperna.

Att öka kunskapsnivån har visat sig vara svårt men är likväl angeläget. Målet om ökad kunskapsnivå bör därför enligt regeringens bedömning ligga fast. Att nå och etablera en högre kunskapsnivå måste dock ses långsiktigt. I det arbetet kan också nya vägar och satsningar behöva prövas.

Den viktigaste kanalen för att informera om pensionen och pensionssystemet är de orange kuverten. Det är därför positivt att allt fler tar del av innehållet i de orange kuverten och att trovärdigheten är förhållandevis god. Tre av fyra som fick brevet i våras tog del av värdebesked, fondutveckling och prognos. Drygt 70 procent av dem som läste brevet tycker att innehållet är trovärdigt. Det orange kuvertet är också den informationskälla som rankas högst bland skilda informationskällor.

3.8 EU-kommissionens bedömning av den svenska pensionsstrategin

Inom ramen för samarbetet enligt den öppna samordningsmetoden på pensionsområdet har EU-kommissionen skrivit en rapport som beskriver och utvärderar pensionsstrategier bland de 25 EU-medlemsländerna. Rapporten baseras på de nationella strategirapporter om rimliga och hållbara pensioner som presenterades i juli 2005 och som utgår från de elva mål som satts upp på pensionsområdet. Motivet till dessa rapporter är dels att verka för att EU:s medlemsstater skall ha pensionssystem som både är finansiellt hållbara och ger rimliga pensioner på lång sikt, dels att många europeiska länder står inför stora

problem med sina pensionssystem och en åldrande befolkning.

Kommissionens bedömning av det svenska systemet är överlag positiv och pensionssystemet anses vara långsiktigt finansiellt hållbart som en följd av buffertfonden och den automatiska balanseringen.

Kommissionen anser vidare att pensionssystemet ger rimliga pensioner och att det bör vara möjligt att bevara dessa nivåer även i framtiden så länge arbetslivet förlängs för att kompensera för ökningen i medellivslängden. Pensionssystemet anses tillåta stor flexibilitet för uttag av pension. Kommissionen konstaterar att Sverige har den högsta sysselsättningsgraden (70 procent) bland äldre förvärvsaktiva inom EU men att det är många som lämnar arbetsmarknaden tidigt genom andra vägar, särskilt p.g.a. ohälsa.

Kommissionen betraktar det svenska pensionssystemet som transparent och bedömer att tillräcklig information ges genom olika kanaler så att de försäkrade kan planera sitt arbetsliv och sin pension. Detta anses vara ett viktigt incitament för att öka de äldres delaktighet på arbetsmarknaden. Kommissionen kommenterar också kunskapsgraden som anses vara låg trots exemplariska informationsinsatser. Systemet bedöms vara flexibelt till olika förvärvsmönster och jämfällt ur ett genderperspektiv.

Kommissionen råder medlemsländerna att i det fortsatta arbetet med pensioner inom EU lägga tyngden på vissa frågor. Sambandet mellan avgifter och förmåner skall stärkas och möjligheten till en flexibel pensionsålder och ett längre arbetsliv bör öka. Vidare anser Kommissionen att det bör utvecklas rutiner för regelbundna granskningar och automatiska justeringsmekanismer. Dessa är alla inslag som finns förankrade i det reformerade svenska pensionssystemet. Kommissionen lägger också vikt vid att medlemsländerna skall fortsätta att stärka sina minimipensioner.

3.9 Effekter av överföringen av pensionsmedel till Europeiska unionen

Anställda i Europeiska unionens institutioner har sedan 2003 möjlighet att föra över pensionsmedel från det svenska systemet till

pensionssystemet för EU-anställda. Socialförsäkringsutskottet har i ett tillkännagivande (bet. 2001/02:SfU9, Mom 2) sagt att överföringarna inte får påverka övriga försäkrades förmåner negativt.

Försäkringskassan har på regeringens uppdrag gjort beräkningar av hur överföringen påverkat pensionssystemets ställning. Enligt Försäkringskassans rapport finns 5,9 miljoner personer i Försäkringskassans intjänanderegister. Av dem har 592 personer, av de i förarbetet beräknade ca 870 möjliga personer, överfört pensionsrättigheter åren 2003–2005 till Europeiska unionen till ett värde av 441 miljoner kronor. I förarbetet prognostiserades beloppet till mellan 240–475 miljoner. Sammantaget har färre personer än de som hade möjlighet att föra över pensionsrättigheter valt att faktiskt genomföra en överföring. De som valde att överföra hade däremot en något större tillgång än vad som prognostiserades.

Försäkringskassan anser att den påverkan som överföringar från det svenska pensionssystemet kan ha haft på övriga pensionsförmåner är ytterst marginell, eftersom summan av de överförda pensionsrättigheterna i sammanhanget är liten. Regeringen delar Försäkringskassans slutsats. Mot bakgrund av rapporten och att överförda ersättningar kan ses som en förtida utbetalning av en redan intjänad rättighet bedöms ett tillskott till pensionssystemet, som en följd av överföringarna, inte nödvändigt.

3.10 Förslag till regeländringar

3.10.1 Förlängd tid för anmälan om tillgodoräknande eller överlåtelse av barnårsrätt för adoptivföräldrar för intjänandeår 2005

Regeringens förslag: Tiden för anmälan om att tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för barnår för år 2005 förlängs för adoptivföräldrar. Anmälan skall göras senast den 31 mars 2007.

Ärendet och dess beredning: Försäkringskassan har initierat förslaget i skrivelse S2006/4757/SF. Regeringens förslag överensstämmer i sak med Försäkringskassans framställan.

Skälen för regeringens förslag: Föräldrar till barn under fem år kan tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för barnår, s.k. barnårsrätt. Det är endast den ena föräldern som kan tillgodoräknas barnårsrätt för ett år och från och med 1999 har föräldrarna möjlighet att själva välja vem av dem som skall tillgodoräknas barnårsrätt. Det gäller endast under förutsättning att båda föräldrarna uppfyller villkoren för barnårsrätt. Anmälan om överlåtelse mellan föräldrarna görs till Försäkringskassan senast den 31 januari fastställelseåret (året efter inkomståret). I de fall föräldrarna inte gör någon anmälan tillgodoräknas den förälder som har den lägsta inkomsten automatiskt barnårsrätten.

Den 1 januari 2005 utökades möjligheterna för adoptivföräldrar att få pensionsrätt för barnår (prop. 2001/02:84). De utökade reglerna gäller retroaktivt från 1960 och innebär att barnårsrätt kan tjänas in även efter det att barnet fyllt fyra år, dock för högst fyra år och längst t.o.m. det år barnet fyllt 10 år. Detta betyder att i stort sett alla adoptivföräldrar får möjlighet till fyra års pensionsrätt för barnår.

Den utökade barnårsrätten för adoptivföräldrar skall så långt som möjligt beviljas utan anmälan från föräldrarna. Det kommer dock att finnas fall där barnårsrätten inte kommer att kunna hanteras med automatik. För dessa fall krävs att adoptivföräldrarna informeras i god tid så att de kan anmäla till Försäkringskassan om att få tillgodoräknas barnårsrätt enligt de utökade reglerna eller om de för något av åren 1999 – 2005 vill överlåta barnårsrätten mellan sig. För åren 1960 – 1998 är, enligt lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, den 31 mars 2007 den senaste tidpunkten för anmälan om att tillgodoräknas barnårsrätt. Den utökade rätten omfattar emellertid även åren efter 1998 och för 1999 – 2004 skall anmälan om tillgodoräknande och överlåtelse av barnårsrätt göras senast den 31 mars 2007 enligt övergångsbestämmelser till lagen om inkomstgrundad ålderspension, LIP. Däremot omfattas inte år 2005 av övergångsbestämmelserna vilket innebär att från och med inkomstår 2005 skall anmälan om tillgodoräknande och överlåtelse av barnårsrätt göras senast den 31 januari fastställelseåret (15 kap. 6 § LIP). Anmälan för 2005 skulle alltså ha lämnats in senast den 31 januari 2006. Anledningen till att anmälan för 2005 inte omfattas av övergångsbestämmelserna är att Försäkringskassan

planerade att beslut om barnårsrätt för 2005, som sändes ut i det orange kuvertet våren 2006, skulle ha fattats enligt de utökade reglerna.

Den administrativa hanteringen har emellertid visat sig mycket omfattande och mer tidskrävande än vad som tidigare har beräknats och beslut enligt de utökade reglerna planeras nu att skickas ut i oktober 2006. Regeringen föreslår därför att övergångsbestämmelsen i LIP ändras så att anmälan om tillgodoräknande eller överlåtelse av barnårsrätt enligt de nya reglerna för adoptivföräldrar skall kunna göras senast den 31 mars 2007 även för inkomståret 2005.

Senareläggningen av tidpunkten för senaste anmälan medför inte några ökade kostnader.