

# En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.  
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Webbplats: [fritzes.se](http://fritzes.se)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remiss](http://regeringen.se/remiss)

Omslag: Regeringskansliets standard.  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24225-4

ISSN 0284-6012

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Ett dämpat balanstal.....	5
1.2 Ett aktuellare och enklare inkomstindex.....	6
1.3 Övriga förslag.....	7
<b>2 Författningstext</b> .....	<b>9</b>
2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken .....	9
2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal .....	16
<b>3 Bakgrund</b> .....	<b>23</b>
3.1 Balanstalet.....	24
3.1.1 Nuvarande balanstal – systemets tillgångar .....	24
3.1.2 Nuvarande balanstal – pensionsskulden.....	27
3.2 Inkomstindex .....	28
3.2.1 Nuvarande inkomstindex.....	29
<b>4 Överväganden och förslag</b> .....	<b>33</b>
4.1 Balanstalets tillämpning .....	33
4.1.1 Dämpning av balanseringen .....	34
4.1.2 Övergången till dämpat balanstal .....	40
4.1.3 Beräkning av tilläggspension – följdändring .....	40
4.2 Inkomstindex .....	41

4.2.1	Ett enklare inkomstindex med större aktualitet.....	41
4.2.2	Övergången till nytt inkomstindex.....	46
4.3	Balanstalet – följdändringar och anpassningar.....	49
4.3.1	Följdändring i beräkning av avgiftstillgången.....	50
4.3.2	Utjämnings i AP-fond och omsättningstid tas bort.....	51
4.3.3	En mer korrekt beräkning av omsättningstiden.....	52
4.3.4	Pensionsskulden.....	54
4.3.5	Övergången till nytt balanstal .....	56
<b>5</b>	<b>Nya regelpaketet jämfört med dagens system .....</b>	<b>57</b>
5.1	I det korta perspektivet.....	57
5.2	I det långa perspektivet .....	59
5.2.1	Om historien upprepar sig.....	59
5.2.2	Andra framtidsbilder – långsiktiga effekter av förslagen.....	67
<b>6</b>	<b>Genomförande och effekter av förslagen.....</b>	<b>69</b>
6.1	Övergång till nya regler.....	69
6.2	Förslagets effekt på system- och individnivå.....	69
6.3	Följdändring för livräntor .....	71
6.4	Administrativa effekter .....	72
<b>7</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>73</b>
7.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	73
7.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal.....	78
	<b>Bilaga .....</b>	<b>81</b>

## Förord

Mot bakgrund av mer än ett decenniums erfarenheter pågår en översyn och utvärdering av inkomstpensionssystemets regelverk med avseende på pensionernas utveckling och systemets finansiella stabilitet. Regeringen gav i juni 2011 Pensionsmyndigheten i uppdrag att utvärdera beräkningsregler för inkomstindex, de beräkningsfaktorer som ingår i balanstalet samt delningstalet. Efter myndighetens rapport Utvärdering av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet (februari 2012) beslutades att i första hand ytterligare analysera möjligheterna att minska eftersläpningen i beräkningen av inkomstindex och möjligheten till en mer korrekt beräkning av pensionsrätter vid balansering. Uppdraget redovisades i Pensionsmyndighetens rapport 2013-02-25 Fördjupad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet. Den därpå följande rapporten Kompletterande analys av inkomstindex utformning (2013-06-20) utgör tillsammans med tidigare analyser grunden till de förslag som presenteras här.

Pensionsgruppen har i en överenskommelse 2014-03-12 på en övergripande nivå enats om förslag till förändrade regler för beräkning av inkomstindex samt regler för ett utjämnat balanstal. Samtidigt med målet att uppnå en jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna utan att den finansiella stabiliteten rubbas, syftade förslagen till förenklade och förbättrade beräkningsregler.

Med utgångspunkt i överenskommelsen har en arbetsgrupp inom Socialdepartementet och Finansdepartementet, med omfattande beräkningsstöd från Pensionsmyndigheten, arbetat vidare med förslagen. Främst utifrån syftet att analysera förslagens effekter. De förslag om ett dämpat balanstal och ett aktuellare inkomstindex som lämnas i denna departementsskrivelse ligger helt i linje med förslagen i överenskommelsen. Därutöver lämnas två

andra förslag till justeringar i beräkningsreglerna. Det gäller dels en mer precis beräkning av omsättningstiden, dels en enhetlig värdering av pensionsskulden. Dessa två förslag har diskuterats i Pensionsgruppen, som också ställt sig bakom justeringarna. De förslagen var dock inte av sådan principiell karaktär att de redovisades i överenskommelsen.

Stockholm i januari 2015

Stefan Oscarson  
sekreterare i Pensionsgruppen

# 1 Sammanfattning

Pensionssystemet är ett finansiellt stabilt system som hanterar finansiella problem när de uppstår i stället för att skjuta en skuld på framtiden. I det avseendet har pensionssystemet fungerat som avsett under de senaste årens påfrestningar. Sedan ett par år har det dock varit uppenbart att pensionsutvecklingen, dvs. indexeringen av pensionerna, under en pågående balanseringsperiod ger vissa egenskaper som inte är optimala. Inte på så sätt att den finansiella stabiliteten hotas utan genom att systemet på kort sikt och under vissa förhållanden riskerar att reagera med en viss fördröjning eller reagera onödigt kraftigt. En utgångspunkt för översynen och förslagen i denna departemenskkrivelse har varit förändringar som leder till bättre egenskaper för pensionssystemet och för pensionärerna – utan att ändra de grundläggande principerna för pensionssystemet.

Promemorians två huvudförslag gäller *ett dämpat balanstal* och *ett aktuellare inkomstindex*. Därutöver lämnas ett par andra förslag till justeringar av hur balanstalet beräknas. Förslagen ger en jämnare och mer aktuell utveckling för utbetalade inkomstpensioner utan att öka risken för finansiell instabilitet samtidigt som beräkningarna blir enklare och mer transparenta.

## 1.1 Ett dämpat balanstal

Pensionsutvecklingen har under den balanseringsperiod som nu pågår varit påtagligt volatil och de årliga pensionsförändringarna har växlat mellan förhållandevis kraftiga nedgångar och uppgångar. En sådan utveckling är inte önskvärd och var heller inte förutsedd när reglerna infördes. För att lösa problematiken föreslås i promemorian att balanseringen begränsas till en tredjedel. Det innebär att

man balanserar med en tredjedel av årets balanstal, dvs. om balansstalet är 0,9700 blir det balanstal som används 0,9900. Motsvarande gäller vid positiv balansering, dvs. balansstalet 1,0300 ger att det balanstal som används är 1,0100. Året därefter balanserar man med en tredjedel av det årets balanstal, dvs. det balanstal som visar den aktuella finansiella ställningen. På så sätt är balanseringen alltid baserad på den aktuella finansiella ställningen i pensionssystemet.

Den dämpade negativa balanseringen gör att det tar längre tid att åtgärda uppkomna underskott i systemet. Den dämpade positiva balanseringen har motsatt effekt, dvs. den bidrar till att man inte betalar ut alla överskott direkt och därmed "sparas" en del av överskotten i systemet. Om balanseringsperioden blir längre eller kortare än under nuvarande regler är därför beroende av storleksförhållandena mellan dämpningen av underskott respektive överskott. Metoden bidrar till att minska variationerna i pensionernas årliga förändring. Dämpningen påverkar inte påtagligt systemets buffertfond på lång sikt, vare sig i positiva eller negativa scenarier.

## 1.2 Ett aktuellare och enklare inkomstindex

Nuvarande konstruktion av inkomstindex innebär att måttet beräknas utifrån ett genomsnitt av de tre senaste årens reala utveckling av pensionsgrundande inkomst med tillägg av senaste årets utveckling av konsumentprisindex (KPI). Avsikten med det treåriga genomsnittet är att få en utjämnad utveckling utan onödig variation. Samtidigt ger utjämnningen en förhållandevis stor eftersläpning. Historiskt har det visat sig att nuvarande tämligen komplicerade konstruktion inte ger den utjämning som var tänkt – orsaken är KPI-justeringen och den historiskt höga variationen i inflationen. Det finns således skäl att justera måttet så att det blir såväl enklare som aktuellare. I promemorian föreslås därför att inkomstindex i stället utgår från förändringen i snittinkomst mellan de två närmast föregående åren och utan justering för förändringen i KPI. Därmed uppnås ett såväl aktuellare som enklare mått med en lugnare utvecklingsbana.



### 1.3 Övriga förslag

Utöver de två huvudförslagen föreslås en följdändring och en likaså förenklad beräkning av avgiftstillgången i balanstalet. Eftersom de ändrade balanseringsreglerna innebär en utjämning av själva det tillämpade balanstalet, kan övriga utjämningar av de faktorer som ingår i beräkningen av balanstalet också tas bort. För omsättnings-tiden i balanstalet föreslås en mer precis och samtidigt enklare beräkning och för skuldberäkningen en enhetlig behandling av skulden till aktiva och till pensionärer vad avser indexeringen.



## 2 Författningstext

### 2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken  
*dels* att 58 kap. 18 § ska upphöra att gälla,  
*dels* att det ska införas en ny paragraf, 58 kap. 20 a §, av följande lydelse,  
*dels* att 41 kap. 21 §, 58 kap. 12, 14, 15, 17–21, 23 och 24 §§ samt 63 kap. 17 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 41 kap. 21 §

En fastställd livränta ska för varje år räknas om med ledning av ett särskilt tal. Detta tal ska visa den årliga procentuella förändringen av halva den reala *inkomstförändring som beräknats för inkomstindex enligt 58 kap. 12 §* med tillägg för den procentuella förändringen i det allmänna prisläget i juni två år före det år livräntan omräknas och det allmänna prisläget i juni året närmast före det året.

En fastställd livränta ska för varje år räknas om med ledning av ett särskilt tal. Detta tal ska visa den årliga procentuella förändringen av halva den reala *inkomstförändringen* med tillägg för den procentuella förändringen i det allmänna prisläget i juni två år före det år livräntan omräknas och det allmänna prisläget i juni året närmast före det året. *Den reala inkomstförändringen ska beräknas på det sätt som anges i 58 kap. 12 § med den ändringen att när inkomsterna beräknas ska den årliga*

*förändringen i det allmänna prisläget under samma period, räknat från juni till juni, räknas bort.*

Livräntan får räknas om till högst ett belopp som utgör samma andel av 7,5 gånger det för året fastställda prisbasbeloppet som den andel av livränteunderlaget som svarar mot nedsättningen av förvärvsförmågan enligt 8 §.

## 58 kap.

### 12 §<sup>1</sup>

Förändringen av indextalet mellan två på varandra följande år ska motsvara den beräknade årliga relativa förändringen av de inkomster som anges i 11 § *under en period av tre år före det år inkomstindexet avser.*

*När inkomsterna beräknas ska den årliga förändringen i det allmänna prisläget under samma treårsperiod, räknat från juni till juni, räknas bort.*

*Det framräknade värdet ska därefter räknas om med förändringen i det allmänna prisläget i juni två år före det år indexet avser och det allmänna prisläget i juni året närmast före det året.*

Förändringen av indextalet mellan två på varandra följande år ska motsvara den beräknade årliga relativa förändringen av de inkomster som anges i 11 § *mellan det andra året närmast före det år som indexet avser och året därefter.*

### 14 §

Vissa beräkningar som anges i denna balk ska grundas på ett balanstal *som* beräknas enligt bestämmelsen i andra stycket och 15–20 §§.

Vissa beräkningar som anges i denna balk ska grundas på ett balanstal *eller ett dämpat balanstal*. *Balanstalet* beräknas enligt bestämmelsen i andra stycket

<sup>1</sup> Ändringen innebär bl.a. att andra och tredje styckena tas bort.

och 15–20 §§. *Det dämpade balanstalet beräknas enligt 20 a §.*

Balanstalet beräknas för varje år och ska visa kvoten mellan

- summan av fördelnings-systemets avgiftstillgång och *ett genomsnittligt värde* av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna och
- summan av fördelnings-systemets avgiftstillgång och *värdet* av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna och
- fördelningssystemets pensionsskuld vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

*Balanstalet ska beräknas med fyra decimaler.*

### 15 §

Med avgiftstillgång avses produkten av

- avgiftsinkomsterna till fördelningssystemet och
- medelvärdet av tiden i år räknat från det att en pensionsrätt tjänas in till det att den betalas ut i form av pension (omsättningstiden).

Med *ett genomsnittligt värde* av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna avses *medelvärdet* av de redovisade marknadsvärdena av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra, *tredje respektive fjärde* året före det år balanstalet avser.

Med *värdet* av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna avses *värdet* av de redovisade marknadsvärdena av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

### 17 §

Avgiftsinkomsterna beräknas som produkten av

- genomsnittet av inkomsterna det andra, tredje och fjärde året före det år balanstalet avser och
- inkomsternas beräknade årliga relativa förändring under

Med avgiftsinkomsterna avses inkomsterna det andra året före det år balanstalet avser.

det andra–femte året före det år  
balanstalet avser.

### 19 §

*Omsättningstiden beräknas som medianen av omsättningstiden för det tredje, fjärde och femte året före det år balanstalet avser.* *Med omsättningstid avses omsättningstiden för det tredje året före det år balanstalet avser.*

### 20 §<sup>2</sup>

Pensionsskulden beräknas för det andra året före det år balanstalet avser, som summan av

1. pensionsbehållningar enligt 62 kap. 5–7 §§,

2. det beräknade värdet av pensionsrätter för inkomstpension enligt 61 kap. 5–10 §§,

3. utbetalad pension för varje åldersgrupp i december multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp för samma åldersgrupp, justerat med den räntefaktor som anges i 62 kap. 36 § och

4. det beräknade värdet av kommande utbetalningar av tilläggs-pension för dem som inte börjat ta ut sådan pension.

Om ett balansindex har beräknats enligt 22–24 §§ för det år som värdet av pensionsrätter för inkomstpension ska beräknas enligt första stycket 2, ska pensionsrätterna beräknas på det sätt som anges i 62 kap. 5 § andra stycket.

*Om ett balansindex har beräknats enligt 22–24 §§ för året närmast före det år balanstalet avser ska det framräknade belop-*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2014:1548.

*pet i första stycket 3 multipliceras med det dämpade balanstalet för detta år.*

#### 20 a §

*Under en sådan period som anges i 22 § ska ett dämpat balanstal användas.*

*Det dämpade balanstalet för ett år utgörs av summan av talet 1 och det tal som motsvarar en tredjedel av differensen mellan balanstalet som har fastställts för samma år och talet 1. Det dämpade balanstalet ska beräknas med fyra decimaler.*

#### 21 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *meddelar* närmare föreskrifter om balanstalet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* närmare föreskrifter om balanstalet och det dämpade balanstalet.

#### 23 §

När balansindexet första gången bestäms för en sådan period som anges i 22 § ska balansindexet räknas fram som produkten av

- balanstalet och
- inkomstindexet för samma år.

– *det dämpade balanstalet och*

#### 24 §

Efter det att balansindexet beräknats första gången enligt 23 § ska, för varje därpå följande år under perioden, det beräknade balansindexet multipliceras med kvoten mellan

- inkomstindexet efter årsskiftet och
- inkomstindexet före årsskiftet.

Produkten ska därefter multipliceras med det balanstal som

Produkten ska därefter multipliceras med det *dämpade*

ska gälla efter årsskiftet.

*balanstalet* som ska gälla efter årsskiftet.

### 63 kap.

#### 17 §

Om ett balansindex har fastställts för det år den försäkrade fyller 65 år ska pension för den som är född något av åren 1938–1953 från och med den månad den försäkrade fyller 65 år multipliceras med *det balanstal* som fastställts för det året.

*Om det finns en sammanhängande period med fastställda balansindex före det året ska i stället pensionen multipliceras med produkten av de balanstal som har fastställts under den nämnda perioden till och med det aktuella året.*

Om ett balansindex har fastställts för det år den försäkrade fyller 65 år ska pension för den som är född något av åren 1938–1953 från och med den månad den försäkrade fyller 65 år multipliceras med *kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex* som *har* fastställts för det året.

---

1. Denna lag träder i kraft den (1 november 2015).

2. Den nya bestämmelsen i 41 kap. 21 § tillämpas första gången vid omräkning av livränta för år 2016.

3. De nya bestämmelserna i 58 kap. tillämpas första gången vid beräkning av inkomstindex, balanstal, dämpat balanstal och balansindex för år 2016 med de undantag som anges i punkterna 5 och 6. När beräkningar görs som avser år före 2016 ska det balanstal som fastställts för respektive år användas.

4. Den nya bestämmelsen i 63 kap. 17 § tillämpas första gången för beräkning av årlig tilläggspension för år 2016.

5. Inkomstindex för år 2016 ska beräknas enligt följande. Det inkomstindex som har fastställts för år 2015 ska multipliceras med kvoten mellan



- beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2015, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år och
- beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2014, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år.

Vid beräkningen av inkomsterna tillämpas inte 59 kap. 4 § andra stycket.

6. Inkomstindex för år 2017 ska beräknas enligt följande. Det inkomstindex som har fastställts för år 2015 ska multipliceras med kvoten mellan

- beräknad genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2016, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år och
- genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2014, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år.

Vid beräkningen för år 2016 tillämpas inte 59 kap. 4 § andra stycket.

## 2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal

*dels* att 2 ska upphöra att gälla,

*dels* att 1, 3 och 4 ska ha följande lydelse.

### 1. Balanstalet, BT,

*Nuvarande lydelse*

$$BT(t) = \frac{AT(t-2) + \overline{BF}(t-2)}{S(t-2)}$$

$$AT(t) = \overline{A}(t) \times \overline{OT}(t)$$

$$\overline{BF}(t) = \frac{BF(t) + BF(t-1) + BF(t-2)}{3}$$

$$\overline{A}(t) = \frac{A(t) + A(t-1) + A(t-2)}{3} \times \left( \frac{A(t)}{A(t-3)} \times \frac{KPI(t-3)}{KPI(t)} \right)^{\frac{1}{3}} \times \left( \frac{KPI(t)}{KPI(t-1)} \right)$$

$$\overline{OT}(t) = \text{median}[OT(t-1), OT(t-2), OT(t-3)]$$

där

$t$  = kalenderår om variabeln avser flöden, utgången av kalenderåret om variabeln avser stockar

$AT$  = avgiftstillgång

$BF$  = buffertfond, det samlade marknadsvärdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonden. Med marknadsvärde avses det värde som, enligt 6 kap. 3 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder och 4 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden, ska upptas i fondernas årsredovisningar

$\overline{BF}$  = utjämnat värde för buffertfonden

$S$  = pensionsskuld

$\overline{A}$  = utjämnat värde för avgiften till fördelningssystemet

$\overline{OT}$  = utjämnat värde för omsättningstiden

- $A$  = avgiftsinkomst till fördelningssystemet  
 $OT$  = omsättningstid  
 $KPI$  = konsumentprisindex för juni månad

*Föreslagen lydelse*

$$BT(t) = \frac{AT(t-2) + BF(t-2)}{S(t-2)}$$

$$AT(t) = A(t) \times OT(t-1)$$

där

- $t$  = kalenderår om variabeln avser flöden, utgången av kalenderåret om variabeln avser stockar  
 $AT$  = avgiftstillgång  
 $BF$  = buffertfond, det samlade marknadsvärdet av tillgångarna hos Första–Fjärde och Sjätte AP-fonden. Med marknadsvärde avses det värde som, enligt 6 kap. 3 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder och 4 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden, ska upptas i fondernas årsredovisningar  
 $S$  = pensionsskuld  
 $A$  = avgiftsinkomst till fördelningssystemet  
 $OT$  = omsättningstid

**3. Omsättningstiden,  $OT$ ,**

*Nuvarande lydelse*

$$OT(t) = IT(t) + UT(t)$$

3.1 Intjänandetiden,  $IT$ ,

$$IT(t) = \frac{\sum_{i=16}^{\bar{R}(t)-1} \overline{PR}_i(t) \times L_i(t) \times (\bar{R}(t) - i - 0,5)}{\sum_{i=16}^{\bar{R}(t)-1} \overline{PR}_i(t) \times L_i(t)}$$

$$\overline{PR}_i(t) = \frac{PR_i(t) + PR_{i+1}(t)}{2} \quad \text{för } i = 16, 17, \dots, \bar{R}(t) - 2$$

$$\overline{PR}_{\bar{R}(t)-1}(t) = \frac{PR_{\bar{R}(t)-1}(t)}{N_{\bar{R}(t)-1}(t)}$$

$$L_i(t) = L_{i-1}(t) \times h_i(t) \quad \text{för } i = 17, 18, \dots, \bar{R}(t) - 1 \quad \text{där } L_{16}(t) = 1$$

$$h_i(t) = \frac{N_i(t)}{N_{i-1}(t-1)} \quad \text{för } i = 17, 18, \dots, \bar{R}(t) - 1$$

där

$PR_i(t)$  = summan av 16 % av pensionsgrundande inkomster beräknade enligt 59 kap. socialförsäkringsbalken och 16 % av pensionsgrundande belopp beräknade enligt 60 kap. samma balk intjänandeår  $t$  för åldersgruppen  $i$

$N_i(t)$  = antalet individer i åldersgruppen  $i$  som någon gång fram t.o.m. intjänandeår  $t$  tillgodoräknats pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp och som inte registrerats som avlidna

3.2 Utbetalningstiden,  $UT$ ,

$$UT(t) = \frac{\sum_{i=R(t)}^{R(t)} 1,016^{-(t-\bar{R}(t)+0,5)} \times L_i^*(t) \times (i - \bar{R}(t) + 0,5)}{\sum_{i=R(t)}^{R(t)} 1,016^{-(t-\bar{R}(t)+0,5)} \times L_i^*(t)}$$

$$L_i^*(t) = L_{i-1}^*(t) \times he_i(t), \quad L_{60}^*(t) = 1$$

$$he_i(t) = \frac{U_i(t)}{U_i(t) + Ud_i(t) + 2 \times Ud_i^*(t)} \quad \text{för } i = 61, 62, \dots, R(t)$$

där

$R(t)$  = den äldsta åldersgrupp som uppburit pension år  $t$

$U_i(t)$  = summan av pensionsutbetalningar i december år  $t$  till åldersgruppen  $i$

$Ud_i(t)$  = summan av sista månatliga pensionsbelopp till personer i åldersgruppen  $i$  som fick pension utbetald i december år  $t-1$  men inte i december år  $t$

$Ud_i^*(t)$  = summan av sista månatliga pensionsbelopp till personer i åldersgruppen  $i$  som fick sin pension beviljad under år  $t$  men som inte fick pension utbetald i december år  $t$

*Föreslagen lydelse*

$$OT(t) = U\dot{A}(t) - I\dot{A}(t)$$

3.1 Intjänandeålder,  $I\dot{A}$ ,

$$I\dot{A}(t) = \frac{\sum_{i=16}^{R_{\text{intj}}(t)} \overline{PR}_i(t) \times L_i(t) \times (i + 0,5)}{\sum_{i=16}^{R_{\text{intj}}(t)} \overline{PR}_i(t) \times L_i(t)}$$

$$\overline{PR}_i(t) = \frac{\frac{PR_i(t)}{N_i(t)} + \frac{PR_{i+1}(t)}{N_{i+1}(t)}}{2} \quad \text{för } i = 16, 17, \dots, R_{\text{intj}}(t) - 1$$

$$\overline{PR}_{R_{intj}}(t) = \frac{PR_{R_{intj}}(t)}{N_{R_{intj}}(t)}$$

$$L_i(t) = L_{i-1}(t) \times h_i(t) \text{ för } i = 17, 18, \dots, R_{intj}(t) \text{ där } L_{16} = 1$$

$$h_i(t) = \frac{N_i(t)}{N_{i-1}(t-1)} \text{ för } i = 17, 18, \dots, R_{intj}(t)$$

där

$R_{intj}(t)$  = den äldsta åldersgrupp som har tjänat in pensionsrätt för inkomstpension år  $t$

$PR_i(t)$  = summan av 16 % av pensionsgrundande inkomster beräknade enligt 59 kap. socialförsäkringsbalken och 16 % av pensionsgrundande belopp beräknade enligt 60 kap. samma balk intjänandeår  $t$  för åldersgruppen  $i$

$N_i(t)$  = antalet individer i åldersgruppen  $i$  som någon gång fram t.o.m. intjänandeår  $t$  tillgodoräknats pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp och som inte registrerats som avlidna

### 3.2 Utbetalningsålder, $U\dot{A}$ ,

$$U\dot{A}(t) = \frac{\sum_{i=61}^{R_{utb}(t)} 1,016^{-(i-61+0,5)} \times L_i^*(t) \times (i+0,5) \times R_i^*}{\sum_{i=61}^{R_{utb}(t)} 1,016^{-(i-61+0,5)} \times L_i^*(t) \times R_i^*}$$

$$L_i^*(t) = L_{i-1}^*(t) \times he_i(t), \quad L_{60}^*(t) = 1$$

$$he_i(t) = \frac{U_i(t)}{U_i(t) + Ua_i(t) + 2 \times Ua_i^*(t)} \text{ för } i = 61, 62, \dots, R_{utb}(t)$$

där

$R_{utb}$  = den äldsta åldersgrupp som uppburit pension

$R_i^*$  = andelen av pensionsskulden i åldersgrupp  $i$  som avser pensionerade

- $U_i(t)$  = summan av pensionsutbetalningar i december år  $t$  till åldersgruppen  $i$
- $Ud_i(t)$  = summan av sista månatliga pensionsbelopp till personer i åldersgruppen  $i$  som fick pension utbetald i december år  $t-1$  men inte i december år  $t$
- $Ud^*i(t)$  = summan av sista månatliga pensionsbelopp till personer i åldersgruppen  $i$  som fick sin pension beviljad under år  $t$  men som inte fick pension utbetald i december år  $t$

#### 4. Pensionsskulden, $S$ ,

*Nuvarande lydelse*

$$S(t) = SA(t) + SP(t)$$

$$SA(t) = PB(t) + IPR(t) + TP(t)$$

$$SP(t) = \sum_{i=61}^{R(t)} U_i(t) \times 12 \times \left( \frac{De_i(t) + De_i(t-1) + De_i(t-2)}{3} \right)$$

$$De_i(t) = \frac{\sum_{j=i}^{R(t)} \frac{1}{2} \times (L_j^*(t) + L_{j+1}^*(t)) \times 1,016^{i-j-1}}{L_i^*(t)}$$

där

- $SA$  = pensionsskuld avseende pensionsåtagande som inte börjat utbetalas (pensionsskulden till "förvärvsaktiva")
- $SP$  = pensionsskuld till pensionerade i fördelningssystemet avseende pensioner som utbetalas
- $PB$  = summan av pensionsbehållningar enligt 62 kap. 2, 5 och 7 §§ socialförsäkringsbalken
- $IPR^3$  = pensionsrätt för inkomstpension enligt 61 kap. 5–10 §§ samma balk
- $TP$  = skattat värde för tilläggspension till personer som inte börjat lyfta sin tilläggspension.

<sup>3</sup> Denna definition kommer att ändras med anledning av ändringen i 58 kap. 20 § SFB genom SFS 2014:1548. Nuvarande lydelse av definitionen blir då likalydande med den föreslagna lydelsen nedan.

*Föreslagen lydelse*

$$S(t) = SA(t) + SP(t)$$

$$SA(t) = PB^*(t) + IPR(t) + TP(t)$$

$$PB^*(t) = \frac{PB(t)}{\frac{I(t+1)}{I(t)}}$$

$$SP(t) = BT^*(t+1) \times \sum_{i=61}^{R_{utb}(t)} U_i(t) \times 12 \times \left( \frac{De_i(t) + De_i(t-1) + De_i(t-2)}{3} \right)$$

$$De_i(t) = \frac{\sum_{j=i}^{R_{utb}(t)} \frac{1}{2} \times (L_j^*(t) + L_{j+1}^*(t)) \times 1,016^{i-j-1}}{L_i^*(t)}$$

där

*SA* = pensionsskuld avseende pensionsåtagande som inte börjat utbetalas (pensionsskulden till ”förvärvsaktiva”)

*SP* = pensionsskuld till pensionerade i fördelningssystemet avseende pensioner som utbetalas

*PB* = summan av pensionsbehållningar enligt 62 kap. 2, 5 och 7 §§ socialförsäkringsbalken

*PB\** = summan av pensionsbehållningar utan hänsyn till förändringen i inkomstindex mellan år t och t+1

*IPR* = skattat värde av pensionsrätter för inkomstpension enligt 61 kap. 5–10 §§ samma balk, beräknat med hänsyn till 62 kap. 5 § andra stycket samma balk

*TP* = skattat värde för tilläggspension till personer som inte börjat lyfta sin tilläggspension.

*BT\** = dämpat balanstal, beräknat enligt 58 kap. 20 a § SFB, om balansindex fastställts för samma år

*I* = inkomstindex enligt 58 kap. 11 § samma balk

*De<sub>i</sub>* = ekonomiskt delningstal för åldersgrupp i.

---

Denna förordning träder i kraft den



## 3 Bakgrund

Under de senaste åren har pensionärernas inkomstpension och tilläggspension varierat kraftigt. Balanseringen utlöstes 2010. Den inkomstgrundade pensionen minskades två år i rad med sammanlagt sju procent. Nästföljande två år ökade pensionen i princip lika mycket i kronor räknat. För de pensionärer som har inkomstpensionen<sup>4</sup> som huvudsaklig inkomstkälla påverkas vardagsekonomin direkt av tvära kast i pensionsutvecklingen. Pensionärer med lägre inkomster kan ha rätt till utfyllnad från grundskyddet, dvs. garantipension eller bostadstillägg, som helt eller delvis kompenserar ett bortfall i inkomstpensionen. Det betyder att variationen i pensionsutbetalningarna mildras för denna grupp. Att minska oönskad volatilitet i pensionsutbetalningarna för alla grupper och eftersträva en jämnare inkomstutveckling för pensionärerna, utan att den finansiella stabiliteten äventyras, är det viktigaste målet med den pågående översynen av inkomstpensionens beräkningsregler.

Pensioner och pensionsrätter inom inkomstpensionssystemet ska följa inkomstutvecklingen för dem i förvärsaktiv ålder, så långt det är möjligt utan att den finansiella stabiliteten sätts på spel. Snittinkomstens utveckling mäts med inkomstindex. När balanseringen aktiveras byts indexeringen med inkomstindex mot balansindex. Det innebär ett avsteg från följsamheten till snittinkomstutvecklingen, ett avsteg som nuvarande balanseringsregler syftar till att göra så kortvarigt som möjligt. Erfarenheterna från pågående balanseringsperiod visar dock på en mer volatil utveckling av pensionerna än vad som är nödvändigt för att säkerställa den finansiella stabiliteten eller önskvärt för pensionären. Denna volatilitet är det huvudsakliga skälet bakom den aktuella analysen. Det handlar dels om att minska den variation i inkomstpensionssystemets finansiella

---

<sup>4</sup> Det är brukligt att tilläggspension räknas med i begreppet.

ställning, som inkomstindexets eftersläpning orsakar, dels om en annan tidsmässig avvägning mellan balansering och pensionsutfall bör göras, så att större vikt läggs vid mer stabilt utfall för dagens pensionärer.

Här följer en redovisning avseende funktion och konstruktion för de faktorer och mått i inkomstpensionssystemet, som är föremål för den aktuella översynen och de förslag som presenteras i det följande. I en föränderlig omvärld finns anledning att fortsätta vårda pensionssystemet i syfte att förbättra och förenkla regelsystemet för systemets och pensionärernas bästa. Det kan därför finnas anledning att återkomma med ytterligare förslag om ändringar för dessa eller andra faktorer och mått inom systemet. Ett sådant kan t.ex. vara inkomstmåttet för inkomstindex.

### 3.1 Balanstalet

Balanstalet<sup>5</sup> är ett mått på fördelningssystemets finansiella ställning vid ett årsskifte. Det uttrycker förhållandet mellan systemets tillgångar och dess skulder. Om balanstalet är mindre än talet 1 är pensionsskulden större än systemets tillgångar och balanseringen aktiveras för att återställa systemets balans. Det innebär att indexeringen av pensioner och pensionsbehållningar minskas. Förändringen i inkomstindex räknas ned med balanstalet. Nedan redovisas det nuvarande balanstalets konstruktion och vissa av dess svagheter belyses.

#### 3.1.1 Nuvarande balanstal – systemets tillgångar

Balanseringen har till uppgift att säkra systemets finansiella stabilitet och långsiktiga förmåga att betala ut pensioner enligt de åtaganden som gäller. Balanseringen utlöses så snart balanstalet första gången faller under 1,0000. Det kan visa sig i efterhand att nedgången som observerats var tillfällig och snart hade återhämtat sig utan minskad inkomstindexering. Problemet är att i förväg kunna avgöra om en nedgång är tillfällig eller inte.

---

<sup>5</sup> Hur balanstalet beräknas framgår i lagtextavsnittet, Förslag till förordning om...

I syfte att dels efterlikna de utjämnings som finns i nuvarande beräkning av inkomstindex dels mildra effekten av tillfälliga upp- och nedgångar på tillgångssidan beräknas systemets tillgångar med medelvärden över en treårsperiod. Tillgångarna utgörs av avgiftstillgången och buffertfonden.

Systemets huvudsakliga tillgång är avgiftstillgången. Avgiftstillgången är en värdering av framtida avgiftsinbetalningar utifrån dagens ekonomiska och demografiska förhållanden och regelsystem. Det är således inte fråga om faktiskt avsatta och i sin helhet fonderade inbetalningar till systemet. Avgiftstillgången kan sägas vara fördelningssystemets motsvarighet till de fonder där inbetalade avgifter investeras i exempelvis premiepensionssystemet.

Med bortseende från de treåriga utjämningsarna beräknas avgiftstillgången som summan av årets avgiftsinbetalningar multiplicerad med aktuell omsättningstid. Omsättningstiden visar hur länge en krona i genomsnitt förväntas ligga i systemet, från det att den betalas in i avgift tills dess motsvarande pensionsrätt betalas ut som pension.

I stället för att använda senaste årets avgiftsinkomst i beräkningarna används en utjämnad avgiftsinkomst. Den utjämnade avgiftsinkomsten beräknas som medelvärdet av avgiftsinkomsterna de tre senaste åren. Medelvärdet kan sägas representera ett mått för avgiftsinkomsten för mittenåret av det treåriga medelvärdet. Detta mått (medelvärdet) skrivs fram med en faktor till att avse innevarande år. Framskrivningsfaktorn är utformad enligt samma princip som inkomstindex: en real snittinkomst för en treårsperiod och senaste årets inflation. Syftet med beräkningen är inte i första hand att minska variationen i avgiftstillgången, utan att utjämna variationen i kvoten mellan avgiftstillgång och pensionsskuld – i princip relationen mellan summainkomst och snittinkomst.

Omsättningstiden, som visar hur länge en krona i genomsnitt förväntas ligga i systemet, motsvarar skillnaden i kapitalvägd<sup>6</sup> förväntad ålder mellan den genomsnittlige avgiftsinbetalaren och den genomsnittlige pensionären. I nuvarande beräkningsformel delas omsättningstiden upp i intjänandetid och utbetalningstid. En genomsnittlig pensionsålder beräknas, genomsnittsåldern för när

---

<sup>6</sup> Genomsnittsåldrarna är viktade medelvärden, viktade med intjänat respektive utbetalt belopp.

avgiftskronan börjar betalas ut som pension. Denna kapitalvägda pensionsålder avrundas till närmaste heltal – hittills har resultatet blivit 65 år. Intjänandetidens längd är skillnaden mellan 65 år och förväntad genomsnittlig kapitalvägd inbetalningsålder, utbetalningstiden är skillnaden mellan förväntad genomsnittlig kapitalvägd utbetalningsålder och 65 år. Omsättningstiden är summan av intjänande- och utbetalningstiden. Medianen av de tre senaste årens omsättningstider, det mittersta värdet, används i beräkningsformeln.

En svaghet i beräkningen av omsättningstiden är den fixa pensionsåldern 65 år, som inte stämmer med de verkliga förhållandena. Det har blivit allt vanligare att pension och förvärvsarbete förekommer parallellt, pension tas ut före 65 år och pensionsrätter tjänas in efter 65 år. Ju mer flexibel pensioneringen blir, desto mer missvisande riskerar nuvarande beräkning av omsättningstiden att bli. Med nuvarande beräkning överskattas avgiftstillgången och ger därmed en för positiv bild av systemets tillgångar i förhållande till pensionsskulden. En följd kan bli att potentiella finansieringsproblem inte tas om hand i tid utan skjuts på framtiden. Med nuvarande beräkningssätt riskerar avrundningen av pensionsåldern också att föra med sig obefogade variationer i omsättningstiden. I ett olyckligt mellanläge skulle pensionsåldern kunna ligga och pendla mellan två olika åldrar och påverka omsättningstiden på ett till synes godtyckligt sätt.

Buffertfonden har sedan 2010 års balanstal beräknats som medelvärdet av fondvärdet den 31 december de tre senaste åren.

Metoden att beräkna tillgångarna i balanstalet med medelvärden över en treårsperiod ger i vissa situationer en åsyftad utjämnande effekt. I andra situationer kan istället eftersläpningen, som utjämnarna medför, snarare vara till nackdel. Upp- och nedskrivning av pensionernas indexering kan vara svåra att förklara och framstå som godtyckliga. Ett tillvägagångssätt, som kan vara både verkningfullare och tydligare, är att utjämna själva balanstalet istället för dess ingående faktorer.

### 3.1.2 Nuvarande balanstal – pensionsskulden

Pensionsskulden, intjänade pensionsrätter som ännu inte har betalats ut som pension, delas upp i skuld till aktiva och skuld till pensionärer. Skulden kan även delas upp på inkomstpension respektive tilläggspension.

Tilläggspensionsskulden till aktiva beräknas på ett särskilt sätt - hur det går till beskrivs inte här<sup>7</sup>. Tilläggspensionsskulden till aktiva utgör knappt tre procent av den totala skulden och minskar successivt för att i princip vara helt borta år 2018. Inkomstpensionsskulden till aktiva motsvarar summa pensionsbehållningar registrerade vid årets slut med tillägg för pensionsrätter intjänade samma år. Dessa nyintjänade pensionsrätter fastställs inte förrän i slutet av året därpå och deras sammanlagda värde måste därför uppskattas.

Skulden till pensionärer beräknas på samma sätt för inkomstpension och tilläggspension: produkten av pensionsutbetalningarna i december månad omräknade till årsbelopp och återstående utbetalningstid. Utbetalningstid bestäms per årskull. Det är den ekonomiska medellivslängden som avses och den uttrycks i form av ekonomiska delningstal<sup>8</sup>.

Eftersom skulden till pensionärer år  $t$  utgår från pensionsutbetalningarna i december samma år, är denna del av skulden indexerad med inkomstindex alternativt balansindex fram till år  $t$ . Detta gäller emellertid inte skulden till aktiva. Inkomstpensionsskulden till aktiva år  $t$  består huvudsakligen av pensionsbehållningarna registrerade i slutet samma år. Dessa är omräknade med inkomstindex/balansindex för år  $t+1$ . Olika delar av pensionsskulden ligger alltså på olika värdeår både vad gäller utvecklingen av inkomstindex och balanseringseffekten. Det verkar rimligt att hela pensionsskulden ska ha en och samma värderingstidpunkt och att denna tidpunkt bör sammanfalla med värderingstidpunkten för systemets tillgångar och det år som skuldberäkningen avser.

Med nuvarande skuldberäkning påverkar balanstalet skulden till pensionärer med ett års eftersläpning. Vid beräkning av balanstalet baserat på bokslutet år  $t+1$  har endast skulden till aktiva (pen-

---

<sup>7</sup> Se istället t.ex. Orange rapport (Pensionsmyndigheten).

<sup>8</sup> För närmare beskrivning, se Orange rapport.

sionsbehållningarna) påverkats av senast fastställda balanstal (baserat på bokslutet år t). Skulden till pensionärer är ännu opåverkad av det negativt (eller positivt) verkande balanstalet. Eftersläpningen kan förorsaka variationer i pensionerna som framstår som omotiverade. Den kan föranleda en upprepad negativ balansering, som i sin tur ger upphov till en positiv balansering nästföljande år av en storleksordning som innebär en påfrestning för systemets stabilitet. Därmed följer en ”återställare”, återigen en nedskrivning av indexeringen, vilket ger ett obefogat volatilt förlopp.

Tidsglappen kan således medföra ett onödigt volatilt balanseringsförlopp. Det kan justeras med en modifiering av skuldberäkningen.

### 3.2 Inkomstindex

Inkomstindex används inom den allmänna pensionen för den årliga omräkningen av intjänade inkomstpensionsrätter, dvs. individens pensionsbehållning i inkomstpensionssystemet, och för omräkning av tilläggs- och inkomstpensioner. Vid omräkningen av utgående pensioner görs ett avdrag med 1,6 procentenheter från förändringen i inkomstindex. Avdraget görs eftersom inkomstpensionerna, genom delningstalets konstruktion, redan tillgodoräknats ett förskott på 1,6 procents årlig uppräknings.

Indexeringen syftar till att pensioner och pensionsrätter ska utvecklas i takt med genomsnittsinkomsterna för dem i förvärvsaktiv ålder. Den årliga förändringen av utbetalade pensionsbelopp ska alltså i stort sett följa de förvärvsaktivas inkomstutveckling, med undantag för avdraget 1,6 procentenheter. Med inkomstindexeringen behåller intjänade pensionsrätter sitt värde över tiden relativt den allmänna inkomstnivån. Inkomster intjänade tidigt respektive sent i livet väger därmed lika tungt i pensionshänseende.

Med den valda indexeringen växer pensionsskulden i takt med den genomsnittliga inkomsten medan huvuddelen av systemets tillgångar, avgiftsinkomsterna, växer i takt med summan av inkomsterna. Det finns således en risk att indexeringen medför att skulderna växer snabbare än tillgångarna. Det kan inträffa om till exempel genomsnittsinkomsten är oförändrad men antalet förvärvsarbetande minskar så att summa inkomster minskar.

Om skulderna växer sig större än tillgångarna<sup>9</sup> utlöses balanseringen och inkomstindex ersätts med balansindex. Utvecklingen har således inneburit att avsteg måste göras från principen att pensioner och pensionsrätter ska växa i takt med genomsnittsinkomsten för personer i förvärsaktiv ålder.

Inkomstindex används även i andra sammanhang: för beräkning av inkomstbasbeloppet, för beräkning och indexering av efterlevandepensioner och livräntor, i tjänstepensionssammanhang och i samband med taket för fastighetsavgiften.

### 3.2.1 Nuvarande inkomstindex

Inkomstindex ska visa den årliga förändringen i genomsnittsinkomsten för personer i åldrarna 16–64 år. Det inkomstmått som används är pensionsgrundande inkomster utan takbegränsning. För att eventuella större variationer i snittinkomstutvecklingen inte ska slå igenom direkt på pensionerna används ett glidande medelvärde, den genomsnittliga utvecklingen under en treårsperiod. Utjämnningen avser endast den reala inkomstutvecklingen. Inflationskomponenten i inkomstindex avser prisförändringarna under en tolv månadersperiod, samma mätperiod som gäller för prisbasbeloppet. Inkomstindex består alltså av två delar: den ena mäter förändringen i realinkomst, den andra mäter inflationen. Därtill kommer en korrigeringsfaktor för tidigare fel i inkomstprognoser. Beräkningsformeln för inkomstindex,  $I_t$ , beskrivs nedan.

Beräkning av inkomstindex:

$$I_t = I_{t-1} \cdot \left( \frac{\overline{PGI}_{t-1} \cdot KPI_{t-4}}{\overline{PGI}_{t-4} \cdot KPI_{t-1}} \right)^{1/3} \cdot \frac{KPI_{t-1}}{KPI_{t-2}} \cdot k_{1,t} \cdot k_{2,t}$$

Där

$$\overline{PGI}_t = \frac{Y_t}{N_t}$$

$t$  = kalenderår

$KPI_t$  = konsumentprisindex för juni månad år  $t$

$k$  = korrektionsfaktor för tidigare skattningsfel

$Y_t$  = summa pensionsgrundande inkomster utan takbegränsning för personer 16–64 år  $t$

<sup>9</sup> Det finns fler orsaker än indexeringen att så sker.

$N_t$  = antal personer 16-64 år som har pensionsgrundande inkomst år  $t$

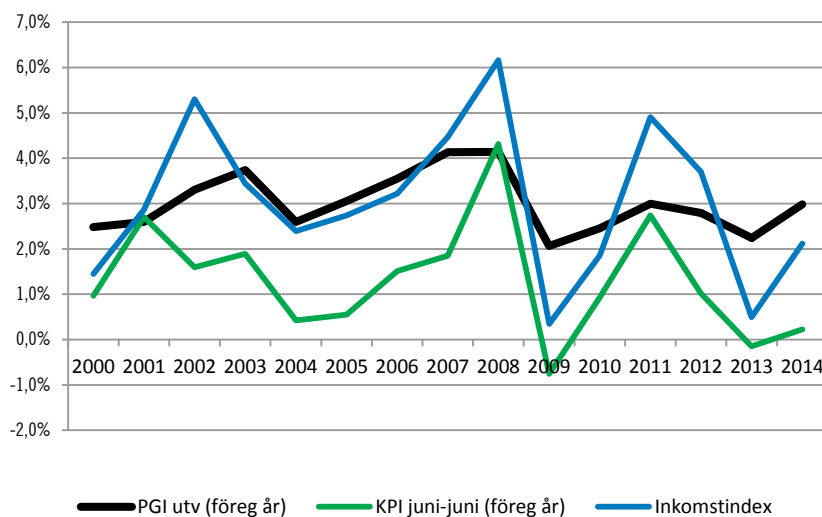
För att förenkla beskrivningen av indexformeln antas att år  $t$  är 2015. Inkomstindex för 2015 beräknas i augusti 2014. Genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för 2014 baseras då på en prognos. Pensionsgrundande inkomster år 2013 är inte heller kända i augusti 2014. En ny (bättre) prognos görs då avseende 2013. För inkomsterna 2012 finns däremot utfall, dessa fastställdes i slutet av november 2013. Korrektionsfaktorn avser korrigering av tidigare prognos med en ny prognos baserad på färskare underlag och korrigering av prognos då utfallet blir känt.

Inkomstindexets utformning betyder att pensionerna följer inkomstutvecklingen med viss eftersläpning. Den realinkomstutveckling som påverkar pensionsbeloppen 2015 motsvarar genomsnittligt utveckling för perioden 2011-2014. Den särskilt stora eftersläpningen i realinkomstutvecklingen är en följd av treårsutjämnningen, som görs för att minska variationerna i inkomstindex. Det kan uttryckas så att inkomstindex prioriterar en jämn utveckling av pensionerna framför en snabbare anpassning till aktuell standardnivå, men framför allt prioriteras anpassning till aktuell prisnivå.

Diagram 3.1 visar hur inkomstindex (blå kurva) har följt den aktuella inkomstutvecklingen (svart kurva) och prisutvecklingen (grön kurva). Eftersom index för år  $t$  egentligen förväntas avspegla prisutvecklingen år  $t-1$  har den gröna kurvan förskjutits ett år framåt. Det underlättar den visuella jämförelsen. Samma sak gäller för den svarta kurvan, som visar utvecklingen av pensionsgrundande inkomster. Bilden visar att KPI-faktorns genomslag i inkomstindex är stort. Sambandet (korrelationen) mellan inkomstindex och prisutvecklingen har varit betydligt större än sambandet mellan inkomstindex och snittinkomsten under den undersökta perioden.



**Diagram 3.1 Utvecklingen av inkomstindex år t jämfört med pensionsgrundande inkomster och inflation år t-1**

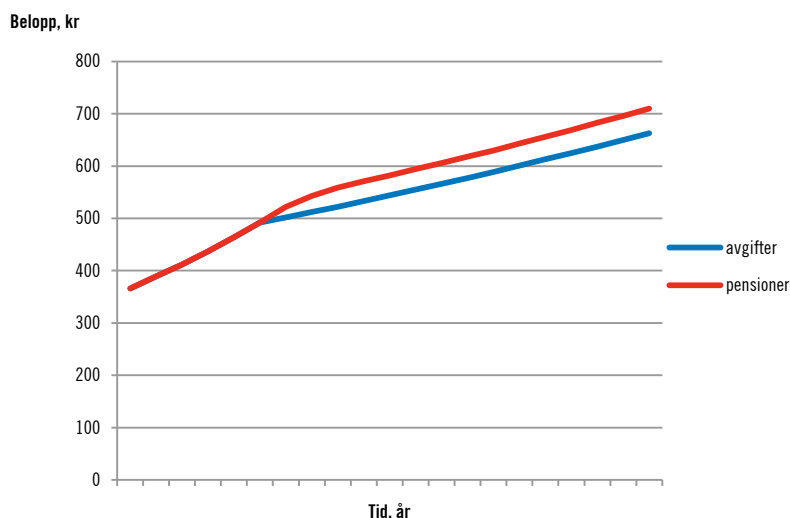


Socialdepartementets beräkningar

Med inkomstindexets komplicerade konstruktion kan det vara svårt att genomskåda vad som föranleder en viss indexökning. Frågan uppkommer när indexförändringen avviker från den aktuella inkomstutvecklingen för dem i förvärvsaktiv ålder – särskilt när indexet utvecklas svagare. Ett mer aktuellt index, som närmare följer den aktuella inkomstutvecklingen, gör det lättare att förstå och acceptera såväl negativa som positiva svängningar i pensionernas utveckling.

Eftersläpningen påverkar också systemets finansiella stabilitet. Naturligt nog har eftersläpningen ingen större betydelse i ett scenario med en jämn och stadig tillväxttakt. Sker det däremot ett skifte från exempelvis en högre tillväxttakt till en lägre blir situationen en annan. Avgiftsinkomsterna till pensionssystemet påverkas omedelbart, avgiftsinkomsterna blir lägre. Pensionsskulden påverkas däremot först på sikt genom indexeringen. Pensionsnivåerna kommer därmed att ligga på en i förhållande till avgiftsinkomsterna ”för hög” nivå. Det innebär en påfrestning på buffertfonden. Om tillväxttakten återgår till den ursprungliga kommer skillnaden i avgifter och pensioner att slutas, men underskottet i buffertfonden att bestå.

**Diagram 3.2 Effekten av eftersläpningen i nuvarande konstruktion av inkomstindex vid negativt skifte i tillväxttakt. Schematisk illustration av avgifternas och pensionernas årliga förändring**



Källa: Pensionsmyndigheten

Om den större skuldökningen leder till att balanseringen aktiveras, eller om systemet redan befinner sig i en balanseringsperiod, reduceras pensionerna eftersom balansindex är lägre än vad det annars hade varit. Balanseringens mål är emellertid att återställa pensionerna till den tidigare, i det här fallet ”för höga”, nivån. Vid positivt balanstal delas således överskottet ut i högre indexering och pensionskulden riskerar att åter hamna på en högre nivå än vad systemet långsiktigt tål. Vid ett skifte åt motsatt håll, från lägre till högre tillväxt, kommer istället pensionsutbetalningarna att ligga på en lägre nivå i förhållande till avgiftsinkomsterna. Situationen inverkar inte på risken att balansering utlöses. Istället byggs ett överskott upp inom systemet fram till dess tillväxttakt växlar ned och förhållandet mellan avgifter och förmåner återställs. Om däremot balanseringen redan är aktiverad kommer det då högre balanstalet påverka pensionernas indexering positivt.

## 4 Överväganden och förslag

Målet med de ändringsförslag som läggs fram här är ökad aktualitet och minskad volatilitet i pensionernas utveckling. Förslagen syftar också till förenkling och, där behövt, förbättring av beräkningsregler. Beträffande balanstalets tillämpning föreslås en ny regel och för inkomstindexet en ny utformning. I övrigt avser förslagen ändrade beräkningsregler för balanstalet.

Utgångspunkten för analysen av de föreslagna regeländringarna är det regelsystem som gällde före 2015. Den särskilda beräkning av pensionsrätt nyintjänad under en balanseringsperiod, som gäller från intjänandeår 2015, ingår därför inte i analysen, varken i det system som benämns nuvarande regler eller i föreslagna regler. Detta påverkar inte jämförelserna mellan föreslagna och nuvarande regler.

### 4.1 Balanstalets tillämpning

Balanseringen har till uppgift att säkra systemets finansiella stabilitet och långsiktiga förmåga att betala ut pensioner enligt de åtaganden som gäller. Balanseringen utlöses så snart balanstalet första gången faller under talet 1.

Under den nu pågående balanseringsperioden har uppmärksamats att balanseringen kan leda till ett förlopp med oväntat stora variationer i pensionerna. Balanseringen minskar indexeringen av pensioner och pensionsbehållningar. En kraftig minskning av skulden kan innebära att ett överskott uppstår tillfälligtvis. Hela överskottet ”delas ut” i ökad indexering för att så snabbt som möjligt återställa pensionernas nivå. Den i sammanhanget för höga skulduppräknningen i förhållande till tillgångarnas utveckling gör att balanstalet åter faller under 1,0000. Följden blir att balanstalet ris-

kerar att pendla runt denna nivå. Sådana perioder kan vara svåra att undvika men kan åtminstone mildras.

I avsnitt 4.1.1 föreslås en ny regel för balanseringsförloppet. Alternativa idéer, som diskuterats inom ramen för översynen, redovisas i bilagan.

#### 4.1.1 Dämpning av balanseringen

**Förslag:** Vissa beräkningar ska under en balanseringsperiod grundas på ett dämpat balanstal. Balanseringens effekt ska begränsas till en tredjedel av uppkommet över- eller underskott. Vid beräkningen av balansindex ska därför det dämpade balans-talet användas istället för balanstalet.

Det dämpade balanstalet för ett år ska beräknas som summan av talet 1 och det tal som motsvarar en tredjedel av differensen mellan balanstalet som har fastställts för samma år och talet 1. Det dämpade balanstalet avrundas till fyra decimaler.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela närmare föreskrifter om det dämpade balanstalet.

**Skälen för förslaget:** För att minska volatiliteten i pensionerna under en balanseringsperiod föreslås att balanseringseffekten dämpas. Ett uppkommet underskott, dvs. att tillgångarna är mindre än pensionskulden, åtgärdas inte omedelbart i sin helhet. Istället minskas skulden etappvis för att så småningom återställa balansen mellan tillgångar och skuld. På motsvarande sätt dämpas en uppskrivning av pensioner och pensionsbehållningar vid ett positivt balanstal. Därmed minskar risken för en omedelbar rekyl av en (för) hög uppskrivning av pensionerna. Dämpningen innebär ingen förändring av *när* en negativ balansering ska utlösas. Om balanstalet, som det visar sig i efterhand, tillfälligt faller under talet 1 minskas indexeringen av pensionerna, men det görs med bara en del av det tillfälliga underskottet.

Förslaget går alltså ut på att åtgärda uppkommet balanseringsbehov successivt under ett antal år och därmed mildra den omedelbara effekten för pensionären. Enligt förslaget ska en tredjedel av behovet åtgärdas vid kommande års indexering. För nästföljande år

fastställs ett nytt balanstal och återigen är det en tredjedel av det nya över- eller underskottet som beaktas.

Ju kraftigare dämpning som görs, desto mindre blir den årliga effekten för pensionären. Å andra sidan riskerar förloppet att dra ut på tiden. En förlängd balanseringsperiod kan innebära att finansieringsproblemen åtgärdas till fullo först efter lång tid, vilket t.ex. kan innebära att buffertfonden påverkas negativt. Det innebär också en annan fördelning mellan pensionärer i olika födelseårgångar. Hur stor dämpning som väljs blir således en kompromiss mellan olika hänsynstaganden.

Mot bakgrund av de beräkningar som gjorts bedöms en begränsning till en tredjedel av balanseringsbehovet som en lämplig kompromiss mellan balanseringens effekter på kort och lång sikt<sup>10</sup>. Den tredjedel av balanstalet som ska påverka inkomstindexeringen kallas här det dämpade balanstalet.

Det är således det dämpade balanstalet som kommer att påverka utbetalade pensionsbelopp. Det dämpade balanstalet är därför det mått som är av större betydelse eller kan ha mer intresse för en enskild pensionär än balanstalet. Det dämpade balanstalet bör därför fastställas av regeringen för varje år under en balanseringsperiod.

Beräkningsformeln för det dämpade balanstalet:

Dämpat balanstal år  $t = 1 + (BT_t - 1)/3$  där  $BT_t =$  fastställt balanstal

Om det dämpade balanstalet hade tillämpats redan från 2010 hade balanseringen fått ett annat förlopp och pensionerna en något annorlunda utveckling.

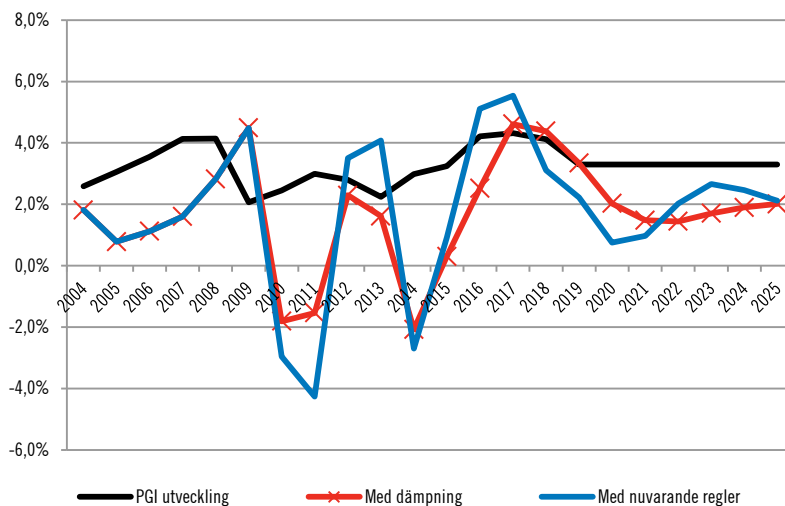
Diagram 4.1 visar hur pensionerna hade utvecklats fram till 2015 om dämpningsregeln hade varit i kraft från början jämfört med den faktiska utvecklingen. Med dämpningsregeln hade pensionerna inte varierat lika kraftigt mellan åren, de djupaste dalarna och de högsta topparna kapas. Av diagrammet framgår också hur snittinkomsten utvecklats för dem i förvärvsaktiv ålder. Det kan sägas vara det önskade förloppet för pensionerna, men är med nuvarande indexe-

---

<sup>10</sup> I bilagan jämförs utfall vid olika dämpningsgrad.

ringsregler svårt att uppnå även då balanseringen inte är påslagen. I diagrammet redovisas också en prognos<sup>11</sup> fram till 2025.

**Diagram 4.1 Pensionernas utveckling med respektive utan dämpning av balanseringen och utvecklingen av genomsnittlig pensionsgrundande inkomst utan takbegränsning 2004–2015, prognos 2016–2025**

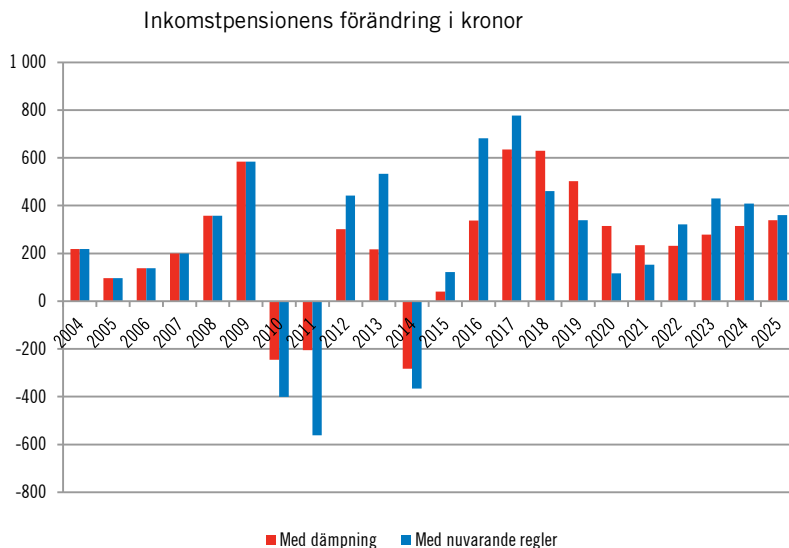


Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

Diagram 4.2 visar samma bild för en pensionär med en månads-pension på 12 000 kronor år 2003.

<sup>11</sup>Prognosantagandena är desamma som användes i regeringens prognos i budgetpropositionen 2015. Den prognosen sträcker sig till 2018, därefter är det enbart linjära framskrivningar.

**Diagram 4.2 Pensionernas utveckling med respektive utan dämpning av balanseringen för pensionär med en inkomstpension på 12 000 kr per månad 2003. Åren 2004–2015, prognos 2016–2025**



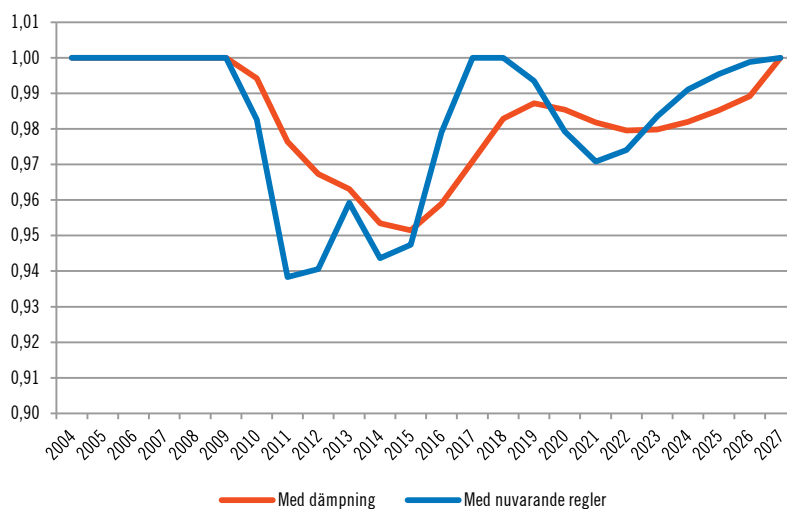
Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

Första året med balansering var 2010. Av diagrammet framgår tydligt den mildare indexeringen, både nedåt och uppåt, med dämpningsregeln. Vissa år under senare delen av perioden (under den prognostiserade delen) är dock uppskrivningarna större med dämpning. Det beror på att balanseringsperioden förlängs och processen att återställa pensionerna i nivå med inkomstindexets utveckling fortgår. Med nuvarande regler beräknas balanseringsperioden avslutas år 2017. 2018 års indexering påverkas därför inte alls av balanstalet, men 2019 beräknas en ny balanseringsperiod påbörjas med minskad indexering som följd. Det ska påminnas om att prognosen är osäker, mycket kan hända. För ungefär ett år sedan antogs nuvarande balanseringsperiod pågå oavbrutet fram till 2027.

Det lugnare förloppet, mindre volatila pensioner, innebär i det här fallet fler år med negativ balansering (nio år jämfört med sex år med nuvarande regler) men ingen skillnad i antal år med negativ indexering, dvs. sänkt utbetalt pensionsbelopp. Nedskrivningarna blir dock inte lika kraftiga med dämpningsregeln.

Både med nuvarande balanstal och med dämpat balanstal beräknas balanseringsperioden (period två för nuvarande regelsystem) avslutas år 2027. Det framgår av diagram 4.3, som visar den sammanlagda balanseringseffekten under åren fram till 2027. Då kurvan når värdet 1,00 är balanseringen avslutad och den rena inkomst-indexeringen är återigen i kraft.

**Diagram 4.3 Ackumulerad balansering med och utan dämpningsregel 2004–2015, prognos 2016–2027**



Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

Med dämpningsregeln hade nedskrivningarna av indexeringen inte blivit lika stora. Återställningsfasen beräknas inte heller vara lika snabb. Som redan nämnts beräknas balanseringsperioden avslutas 2017 med nuvarande balanseringsregler – detta år når alltså balansindex upp till inkomstindex. Enligt prognosen är dock pensionssystemets ställning fortfarande svag. En ny balanseringsperiod påbörjas redan 2019. Med dämpningen pågår balanseringsperioden oavbrutet till 2027.

En naturlig följd av den dämpade balanseringen är att själva balanstalet (dvs. i princip<sup>12</sup> den finansiella ställningen) utvecklas

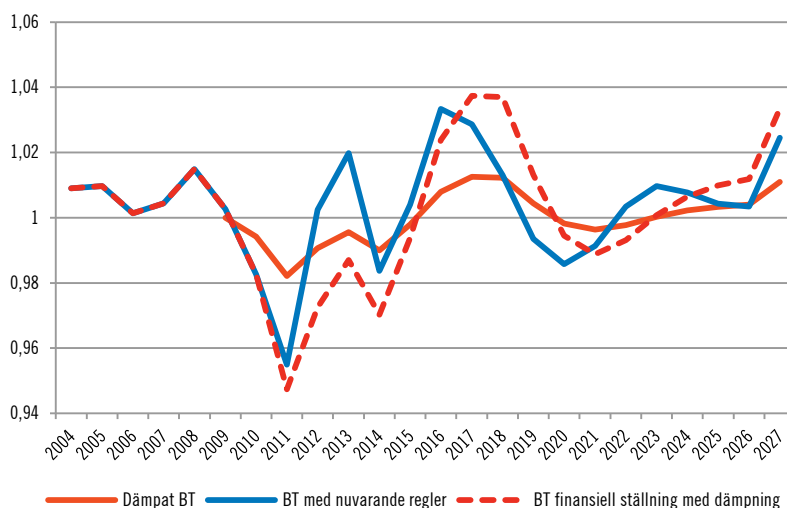
<sup>12</sup> I nuvarande regelsystem: utjämningen av buffertfonden i balanstalet skiljer detta från det strikta måttet på finansiell ställning.



annorlunda med alternativa regler – jämför den blå och röda streckade linjen i diagram 4.4. Balanseringen aktiverades 2010. Före 2010 påverkade balanstalet således inte indexeringen. År 2010 är balanstalet i figuren 0,9826 – ett behov att minska indexeringen med 1,74 procent har uppstått. Med dämpningsregeln åtgärdas endast en tredjedel av det årliga balanseringsbehovet (eller, då balanstalet är över talet 1, utnyttjas endast en tredjedel av balanseringsutrymmet). Den röda heldragna linjen visar det dämpade balanstalet.

**Diagram 4.4 Balanstal med nuvarande respektive föreslagen balanseringsregel 2005–2015, prognos 2016–2027**

Dämpat balanstal och finansiell ställning



Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

Under de första sex åren av balanseringsperioden hade dämpningsregeln medfört mindre men successiva nedskrivningar av indexeringen. Nuvarande regler har gett större nedskrivningar men också större uppskrivningar av indexeringen. Enligt prognosen pågår balanseringsperioden till 2027, med ett uppehåll år 2018 med nuvarande balanseringsregler.

Många faktorer spelar in och kan påverka utvecklingen och resultatet av jämförelserna mellan nuvarande och föreslagen balanseringsregel. Utfallet i det tillbakablickande scenariot (förlängt med en prognos) är således inte den enda sanningen. Till exempel kan förväntas att balanseringsperioden förlängs med några år med

dämpning. I det här fallet blir balanseringsperioderna i princip lika långa. Tidpunkten för när dämpning införs, om det sker före eller under en balanseringsperiod, är en annan faktor som påverkar utfallet.

Med hjälp av Pensionsmyndighetens Pensionsmodell<sup>13</sup> har det kompletta förslaget, inkluderande samtliga ändringsförslag, jämförts med nuvarande regelsystem i ett flertal framtidsscenarier. Resultaten redovisas i avsnitt 5.

#### 4.1.2 Övergången till dämpat balanstal

Det dämpade balanstalet införs från ett framtida år t. Det dämpade balanstalet innebär att balanseringen får ett lugnare förlopp, ofta blir det också mer utdraget. Om övergången till ett dämpat balanstal till exempel görs under en balanseringsperiods uppåtgående fas, dvs. då balanstalet bidrar positivt till pensionernas indexering, reduceras effekten av den positiva indexeringen och balanseringsperioden förlängs. Under dessa år byggs en extra buffert upp, som långsiktigt stärker systemets finansiella ställning. Om dämpningsregeln istället införs då balanseringen inte är aktiverad blir den långsiktiga effekten i princip neutral.

#### 4.1.3 Beräkning av tilläggspension – följdändring

**Förslag:** Om ett balansindex har fastställts för det år den försäkrade fyller 65 år ska tilläggspensionen för den som är född något av åren 1938–1953 från och med den månad den försäkrade fyller 65 år multipliceras med kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex som har fastställts för det året.

**Skälen för förslaget:** Pensionspoängen för tilläggspension är prisindexerad och påverkas varken av inkomstindex eller av balanstal. Däremot indexeras det tillgodoräknade tilläggspensionsbeloppet enligt samma regler som inkomstpensionen. Vid omvandling av

---

<sup>13</sup> Pensionsmodellen används för att göra finansiella simuleringar av pensionssystemet på upp till 85 års sikt. Se vidare Pensionsmyndighetens websida.

pensionspoäng till tilläggspension under en balanseringsperiod ska tilläggspensionsbeloppet reduceras med tidigare års balansering. Enligt förslaget i avsnitt 4.1.1 ska ett dämpat balanstal användas vid indexering av pensionsrätter och pensioner. Således ska det dämpade balanstalet tillämpas i beräkningen av tilläggspensionen.

## 4.2 Inkomstindex

Inkomstindex används för framskrivning av pensioner och pensionsbehållningar i takt med genomsnittsinkomstens utveckling för personer i förvärsaktiv ålder. Det används också för beräkning av inkomstbasbeloppet. Vidare används inkomstindex för beräkning och indexering av efterlevandepensioner och livräntor och i tjänstepensionssammanhang.

### 4.2.1 Ett enklare inkomstindex med större aktualitet

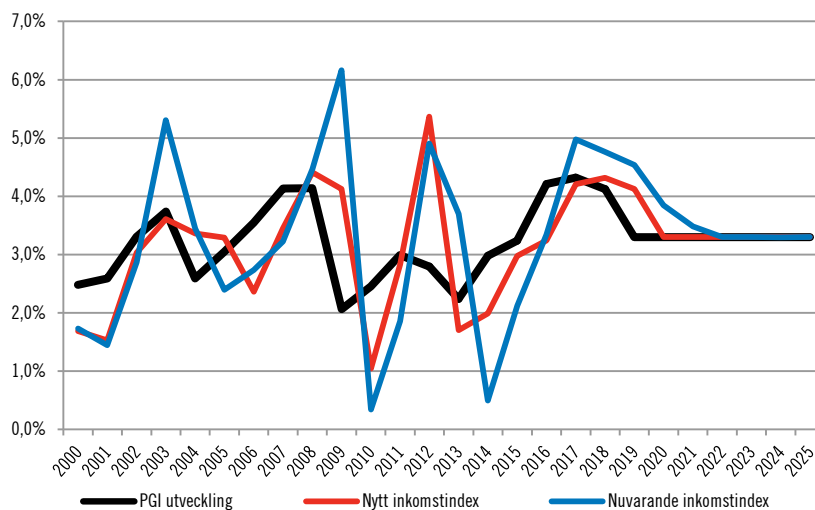
**Förslag:** Inkomstindex för år  $t$  ska mäta förändringen i genomsnittsinkomst mellan åren  $t-2$  och  $t-1$ . Värdet på genomsnittsinkomsten år  $t-1$  ska utgöras av en prognos gjord år  $t-1$ . Värdet för år  $t-2$  ska utgöras av en prognos gjord år  $t-2$ .

**Skälen för förslaget:** Utjämning av realinkomstutvecklingen i nuvarande indexkonstruktion innebär att pensionernas utveckling anpassar sig till genomsnittsinkomsten med fördröjning. Det samma gäller kompensation för prisökningar men eftersläpningen är här inte lika stor. Eftersläpning i anpassning till skiftande tillväxt medför problem för systemets finansiella stabilitet och oönskad volatilitet för pensionärerna. Nuvarande indexkonstruktion kan vara svårgenomskådad när det gäller att analysera och förklara ett visst indexeringsutfall. Förenkling och transparens är därför av stort värde – enkla samband som uppfyller intentionerna. Likaså ett index som i större utsträckning speglar det aktuella läget och bättre mäter den genomsnittliga inkomstutvecklingen. Budskapet, att reallönehöjningar för de förvärsarbetande inte motsvaras av ökade pensioner eftersom reallöneutvecklingen några år tidigare var svag, kanske inte är svårt att förstå men kan vara svårare att godta.

Det inkomstindex, som föreslås här, har en enkel konstruktion. Indexförändringen som påverkar pensioner och pensionsbehållningar beror enbart på utvecklingen i snittinkomsten föregående år jämfört med året närmast dessförinnan.

Diagram 4.5 visar hur föreslaget inkomstindex (röd linje) skulle ha utvecklats under perioden 2004–2015 och därefter, enligt prognos, fram till 2025. Figuren visar också utvecklingen av nuvarande inkomstindex (blå linje) och genomsnittlig pensionsgrundande inkomst utan begränsning av intjänandetaket (svart linje). Det som eftersträvas är ett index som följer inkomstutvecklingen. Det är alltså hur väl den röda respektive blå linjen följer den svarta som är intressant. Det nya inkomstindexet ansluter närmare till snittinkomstens utveckling. Skillnaderna i utvecklingen beror på eftersläpningen på ett år. Avvikelserna i nuvarande index beror dels på eftersläpningen i realinkomstutvecklingen, dels genomslaget av KPI-utvecklingen. Följsamheten för både nuvarande och föreslaget index påverkas av inkomstprognosernas träffsäkerhet. År 2012 är ett exempel på det senare, där en prognosmiss bidrar till den stora avvikelsen mellan index- och inkomstutvecklingen.

**Diagram 4.5 Utvecklingen av nuvarande och föreslaget inkomstindex samt genomsnittlig pensionsgrundande inkomst utan takbegränsning (PGI) 2004–2015, prognos 2016–2025**



Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

Föreslaget inkomstindex är ett aktuellare mått: enbart senaste årets nominella inkomstutveckling påverkar pensionerna. Eftersläpningen i realinkomstutvecklingen har minskat. Del av eftersläpningsproblematiken<sup>14</sup> vid tillväxtskiften kvarstår dock. För att i det närmaste helt eliminera problemet krävs att förändringen i inkomstindex motsvarar en prognos av den kommande inkomstutvecklingen för de förvärvsaktiva. Inkomstindex för år t skulle således visa relationen mellan snittinkomsterna år t och t-1. Istället för att följa de förvärvsaktivas inkomstutveckling skulle inkomstindex utgöra en prognos av löneutvecklingen det kommande året. Med det alternativa index som här föreslås undgår man detta bedömningsinslag. Prognosinslaget är oförändrat jämfört med nuvarande indexkonstruktion. Den återstående eftersläpningsproblematiken får istället även fortsättningsvis hanteras via balans-talet. Vidare är korrigeringsfaktorn i beräkningsformeln borta. Den behövs inte längre, eftersom ingen ny prognos görs för föregående års inkomst, det ursprungliga prognosvärdet behålls i beräkningsformeln<sup>15</sup>. I prognosen för innevarande års inkomst beaktas alltid senast tillgängliga information.

Beräkning av inkomstindex enligt förslaget:

$$I_{t+1} = I_t \cdot \frac{\overline{PGI}_t}{\overline{PGI}_{t-1}}$$

Där

$$\overline{PGI}_t = \frac{Y_t}{N_t}$$

t = kalenderår

$Y_t$  = summa pensionsgrundande inkomster utan takbegränsning för personer 16–64 år t

$N_t$  = antal personer 16–64 år som har pensionsgrundande inkomst år t

Helt kort kan jämförelsen mellan nuvarande och föreslaget inkomstindex sammanfattas i att nuvarande index påverkas direkt av senaste årets inflation, medan den reala inkomsten jämnas ut. Föreslaget index följer den nominella inkomsten, vilket ofta innebär att variationer i inflationen inte får samma direkta genomslag.

<sup>14</sup>Problemet kvarstår till omkring 60 procent. För en teknisk förklaring, se Pensionsmyndighetens rapport till regeringen 2013-06-20.

<sup>15</sup>Förklaras närmare i bilaga.

Som framgått tidigare har nuvarande index visat sig mer volatilt än föreslaget index med historiska data på grund av variationen som varit i inflationen.

Det kompletta förslaget, inkluderande samtliga ändringsförslag, har jämförts med nuvarande regelsystem i ett flertal framtidsscenarioer. Resultaten redovisas i avsnitt 5.

### Ett förändrat inkomstindex påverkar balanstalet

Med ett alternativt inkomstindex hade systemets pensionsskuld utvecklats i en något annorlunda takt. Detsamma gäller avgifts-inkomsterna och systemets avgiftstillgång. Orsaken är avgiftstaket<sup>16</sup>, som är knutet till inkomstbasbeloppet. Långsammare indexutveckling ger lägre inkomstbasbelopp och avgiftstak. Skillnaden mellan avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar påverkar buffertfonden. En annorlunda utveckling återverkar på systemets finansiella ställning och balanstalet.

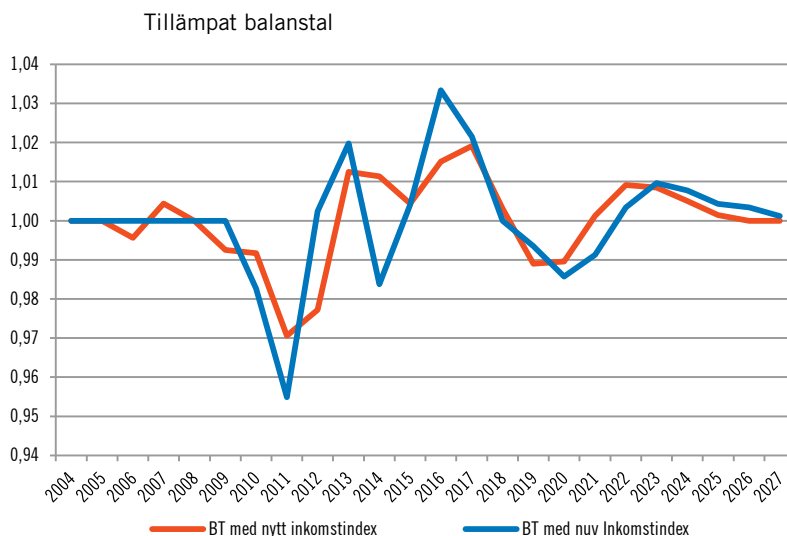
Samtidigt med nytt inkomstindex införs ytterligare en ändring, som påverkar systemets tillgångssida och det balanstal som redovisas nedan i scenariot med nytt inkomstindex. Den förenklade beräkningen av inkomstindex för med sig en följdändring av hur avgiftstillgången bör beräknas. Närmare bestämt är det den utjämnade avgiftsinkomsten som helt enkelt ersätts med avgiftsinkomsten för det senaste året. Den utjämnade avgiftsinkomsten i dagens balanstal är en sammansättning av medelvärdet av de tre senaste årens avgiftsinkomster i reala termer och senaste årets inflation. Ändringsförslaget redovisas och motiveras i avsnitt 4.3.1.

Avgiftsinkomsterna till systemet har med något undantag ökat varje år i kronor räknat. Ändå har den utjämnade avgiftsinkomsten flera år varit större än avgiftsinkomsten för det senaste året, vilket bl.a. kan tillskrivas inflationskomponenten i beräkningen av den utjämnade avgiftsinkomsten. Det är således inte helt trivialt att förutsäga hur förändringen påverkar avgiftstillgången.

---

<sup>16</sup>Avgifterna till pensionssystemet tas ut på inkomstdelar upp till taket 8,07 inkomstbasbelopp.

**Diagram 4.6 Balanstalets<sup>17</sup> utveckling med nuvarande inkomstindex respektive med förslaget inkomstindex<sup>18</sup> åren 2004–2015, prognos 2016–2025**



Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

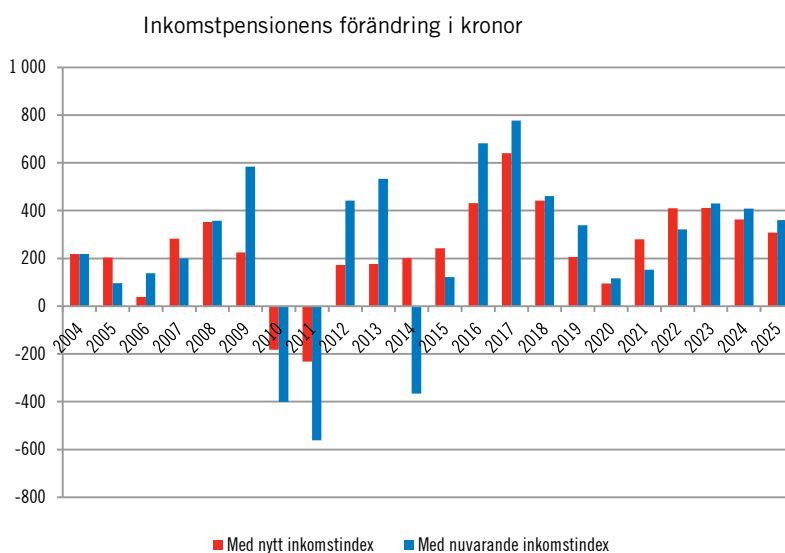
Diagrammet ovan visar det balanstal som tas i anspråk vid indexeringen. De år som balanseringen inte är påslagen visar därför figuren ett balanstal motsvarande talet 1, t.ex. åren före 2010 med nuvarande regler. I realiteten var balanstalet endast svagt över talet 1, några år med i det närmaste minsta möjliga marginal. År 2006 var ett sådant år med ett balanstal på 1,0014, motsvarande ett överskott på 9 miljarder kronor. Det räcker således med att nya inkomstindex ger en marginell skuldökning för att balanseringen ska utlösas 2006 – återhämtningen sker dock redan året därpå, se diagrammet. Där framgår också att med det föreslagna inkomstindexet hade pågående balanseringsperiod utlösts ett år tidigare, år 2009. Det med nuvarande regler då redan svaga balanstalet (1,0026) hade försvagats ytterligare (0,9897). Å andra sidan hade den kraftiga nedskrivningen 2011 undvikits.

<sup>17</sup>Avser således balanstal utan dämpningsregeln

<sup>18</sup>Inklusive ändring enligt avsnitt 4.4.1. Gäller för samtliga redovisningar av balanstal i kombination med nytt inkomstindex.

Utvecklingen av en inkomstpension på 12 000 kronor per månad 2003 fram till 2025 med föreslaget respektive nuvarande index visas nedan. Som framgått tidigare bidrar det nya inkomstindexet till en lugnare, dvs. jämnare, utveckling av pensionerna. Vissa år är pensionen högre med nuvarande inkomstindex och andra år med det nya indexet. Utfallet kan variera beroende på vilket år det nya inkomstindexet införs.

**Diagram 4.7 Pensionens utveckling i kronor med nuvarande respektive föreslaget inkomstindex. Månadspensionen är 12 000 kronor 2003. Åren 2004–2015, prognos 2016–2025**



Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

#### 4.2.2 Övergången till nytt inkomstindex

**Förslag:** Ett nytt inkomstindex ska införas från och med ett visst framtida år  $t$  med utgångspunkt i faktisk snittinkomst för år  $t-2$ . Införandet ska ske i två etapper.

Fastställt inkomstindex för år  $t-1$  skrivs fram med förändring i genomsnittsinkomst mellan åren  $t-2$  och  $t-1$ . Värdena på genomsnittinkomsten år  $t-1$  och  $t-2$  ska utgöras av en prognos gjord år  $t-1$ .



Inkomstindexets förändring till år  $t+1$  ska motsvara förhållandet mellan prognostiserad genomsnittsinkomst år  $t$  och den faktiska genomsnittsinkomsten år  $t-2$  och borträknat föregående års indexförändring.

**Skälen för förslaget:** Inkomstindex har använts för framskrivning av pensionsbehållningar räknat från 1960. Indexet har i princip sett likadant ut under åren, men några förändringar har gjorts. Till exempel ändrades definitionen av inkomstmättet 1999. Effekten av den ändringen hanterades med överlappande justeringsfaktorer<sup>19</sup>.

Den ändring som nu föreslås innebär att tillväxttakten i snittinkomst mäts på ett nytt sätt. Det nya inkomstindexet för år  $t$  baseras på inkomstförändringen mellan åren  $t-2$  och  $t-1$ , medan nuvarande index baseras på ett treårigt medelvärde. Vid övergången innebär således införandet av det nya inkomstindexet att två av de senaste årens reala snittinkomstillväxt inte får fullt genomslag i indexutvecklingen<sup>20</sup>. Det innebär också att inflationen efter år  $t-2$  inte får samma direkta genomslag på utvecklingen. Istället är det den nominella inkomstförändringen mellan de två senaste åren som påverkar indexutvecklingen.

I frågan om hur övergången till nytt inkomstindex ska ske har två alternativ diskuterats: retroaktivitet respektive framåtsyftande. Ny mätmetod innebär i många fall en annan tillväxttakt, men det är svårt att se något uppenbart skäl till att låta nya inkomstindex ha retroaktiv effekt. Skälen till byte av beräkningsformel är inte att tidigare tillväxtbana varit i någon bemärkelse ”felaktig”. Skälen är de tidigare angivna: eftersläpningen och transparens. Den nya mätmetoden bör därför införas från ett visst framtida år.

Enligt förslaget ska den faktiska snittinkomsten (utfallet) år  $t-2$  vara utgångspunkt för den nya tillväxtbanan i samband med övergången till den nya metoden för beräkning av inkomstindex. Det bidrar till tydlighet och transparens i villkoren för övergången och inkomstindex kommer att anpassa sig till att följa den faktiska snittinkomstutvecklingen. Pensionsgrundande inkomster för år  $t-2$

---

<sup>19</sup> Se prop. 1997/98: 151

<sup>20</sup> Om det föreslagna inkomstindexet skulle införas 2016 har två tredjedelar av snittinkomstens reala förändring mellan åren 2012 och 2013 påverkat utvecklingen och en tredjedel av realförändringen mellan åren 2013 och 2014.

fastställs dock först i slutet av november år  $t-1$ . På grund av tidsbrist inför årsräkningar m.m. är det inte möjligt att invänta faktiskt utfall för år  $t-2$ , då inkomstindex för år  $t$  ska fastställas. Införandet av nytt index måste därför följas av en övergångsregel.

Det kan beskrivas som att ett nytt inkomstindex införs i två etapper. För att förenkla beskrivningen kan det antas att nytt inkomstindex införs från 2016. Det beräknas och fastställs under 2015. Inkomstindex 2016 mäter inkomstförändringen mellan åren 2014 och 2015. Inkomstutfallet för år 2014 är inte känt förrän sent i november 2015. Inkomstindex 2016 måste därför, av administrativa skäl, baseras på en prognos av snittinkomsten för år 2014 i stället för faktiskt värde för 2014. För att kunna göra en så bra prognos som möjligt bör indexberäkningen, som normalt görs i augusti månad, senareläggas vid införandet. Om det första nya inkomstindexet avser 2016 gäller detta således beräknings- och fastställandeåret 2015.

Vid beräkningen av inkomstindex för 2017 är genomsnittsinkomsten 2014 känd. En korrigerig av det tidigare prognostiserade värdet avseende 2014 års inkomst kan då göras.

Korrigeringen bör göras på följande sätt. Indexförändringen årsskiftet 2016/2017 motsvarar den beräknade förändringen i snittinkomst mellan åren 2015 och 2016. Sammantaget ska enligt förslaget förändringen från faktisk snittinkomst 2014 till prognostiserad snittinkomst 2016 motsvara två års indexförändringar, 2015/2016 och 2016/2017. Eftersom utfallet för 2014 nu är känt kan denna sammantagna inkomstökning från 2014 till 2016 beräknas. Genom att räkna bort första årets indexförändring (2015/2016) från förändringen från faktisk snittinkomst 2014 till beräknad snittinkomst 2016 (dvs. 2014/2016) erhålls indexförändringen årsskiftet 2016/2017.

Samma beskrivning med formler:

$$\text{Första nya inkomstindex } I_t = PGI^*_{t-1} / PGI^*_{t-2} \times I_{t-1},$$

där  $PGI^*$  är en uppskattning av respektive snittinkomsten gjord år  $t-1$ . Detta år skattas således snittinkomsten för både innevarande år och året närmast före.

Nästföljande år, år  $t$ , ska  $I_{t+1}$  beräknas. Då görs en skattning av snittinkomsten samma år,  $PGI^*_t$ . Snittinkomsten för år  $t-2$  är då känd,  $PGI^*_{t-2}$ .

Inkomstindex för år  $t+1$  beräknas på följande sätt:

$$I_{t+1} = (PGI^*_t/PGI_{t-2})/(I_t/I_{t-1}) \times I_t = PGI^*_t/PGI_{t-2} \times I_{t-1}$$

Inkomstindex  $I_{t+2}$  beräknas enligt den föreslagna formeln i avsnitt 4.2.1.

Den förklarande texten om vilken inkomst som gäller vilket år i beräkningen av inkomstindex är inte helt lätt att följa. Tabellen nedan är ett försök att bringa ordning. För att underlätta förståelsen används årtal istället för år  $t$  – föreslaget inkomstindex antas bli infört 2016.

Av tabellens näst sista kolumn framgår vilket års snittinkomst ( $PGI^*$ ) som prognostiseras angivet beräkningsår. I vilka års inkomstindex snittinkomsten används kan utläsas ur beräkningsformeln i tabellens sista kolumn. Faktisk inkomst (utfall) användes i beräkningsformeln bara vid ett tillfälle: 2014 års faktiska snittinkomst i beräkningen av 2017 års inkomstindex.

**Tabell 4.1 Infasningen av nytt inkomstindex**

Inkomst-index för år	Beräknings-år	Beräknings-månad	Snittink utfall används	Snittink ny prognos	Formel för inkomstindex
2016	2015	oktober		2014, 2015	$I16=PGI^*15/PGI^*14 \times I15$
2017	2016	augusti	2014	2016	$I17=PGI^*16/PGI14 \times I16$
2018	2017	augusti		2017	$I18=PGI^*17/PGI^*16 \times I17$

Skillnaderna i ackumulerad förändring i nuvarande inkomstindex jämfört med föreslaget index kommer att ta ut varandra sett över en längre period. De årsvisa förändringarna kommer däremot ofta att skiljas åt utom vid en jämn ekonomisk utveckling. Effekten vid övergången till nytt inkomstindex beror främst på reallönernas utveckling de senaste åren – en särskilt kraftig reallönetillväxt det senaste året gynnar övergången.

### 4.3 Balanstalet – följdändringar och anpassningar

Flera ändringar i balanstalets beräkning föreslås. Tidigare har nämnts ny beräkning av avgiftstillgången till följd av den nya

utformningen av inkomstindex. I avsnitt 4.1.1 föreslogs en dämpning, utjämning, av balanstalets effekt på indexeringen. Det betyder att nuvarande utjämnings som görs av variablerna på balanstalets tillgångssida kan tas bort. Vidare föreslås en mer precis beräkning av omsättningstiden och en enhetlig värdering av pensionsskuldens två delar.

#### 4.3.1 Följändring i beräkning av avgiftstillgången

**Förslag:** Den utjämnade avgiftsinkomsten i beräkningen av avgiftstillgången för ett visst år ska ersättas av summa avgifter till fördelningssystemet inlutna samma år.

**Skälen för förslaget:** Balanstalet, ett mått på inkomstpensionssystemets finansiella ställning, motsvarar kvoten mellan systemets tillgångar och skulder. Den huvudsakliga tillgången är avgiftstillgången<sup>21</sup>, som beräknas som utjämnad avgiftsinkomst multiplicerad med omsättningstiden.

Beräkningen av den utjämnade avgiftsinkomsten har utformats efter hur inkomstindex beräknas. Syftet är inte i första hand att minska variationen i avgiftstillgången, utan att utjämna variationen i kvoten mellan avgiftstillgång och pensionsskuld. Om summa inkomster växer snabbare än snittinkomsten, ökar avgiftstillgången mer än indexeringen av pensionsskulden – balanstalet växer. Med det omvända förhållandet sjunker balanstalet och balanseringen riskerar att aktiveras. Ett utjämnande mått för avgiftsinkomsterna, som följer samma principer som utformningen av inkomstindex, vilket i sin tur styr skuldutvecklingen, avsågs bidra till att minska svängningarna i balanstalet. Den beräkningsformel för inkomstindex, som föreslagits i avsnitt 4.2.1, har emellertid ett helt annat utseende. Det huvudsakliga skälet till att tillämpa nuvarande sammansatta beräkning av avgiftsinkomsten har därmed försvunnit. Därför föreslås att summa avgifter till fördelningssystemet som har

---

<sup>21</sup> Enligt bokslutet 2013 svarade avgiftstillgången för 87 procent och buffertfonden för 13 procent av tillgångarna. Hur avgiftstillgången beräknas redovisas i lagtextavsnittet, Förslag till förordning om....

influtit senaste året ersätter den utjämnade avgiftsinkomsten i formeln för avgiftstillgången. Se beräkningsformel i avsnitt 4.3.2.

### 4.3.2 Utjämnings i AP-fond och omsättningstid tas bort

**Förslag:** I beräkningen av avgiftstillgången för år t ska omsättningstiden för år t-1 ersätta medianvärdet av omsättningstider i nuvarande beräkning.

Buffertfondens värde den 31 december år t ersätter medelvärdet av fondvärden i nuvarande balanstalsberäkning.

**Skälen för förslaget:** Det dämpade balanstalet, det som bestämmer balanseringen, är en utjämnings av själva balanstalet. De utjämnings som görs på tillgångssidan i nuvarande beräkning av balanstalet för att mildra balanseringseffekten är därför inte längre nödvändiga. Det medför att balanstalets utveckling blir enklare att analysera och förstå – transparensen ökar. Beräkningsformeln för ett balanstal utan treåriga utjämnings av ingående variabler visas nedan.

Formeln för balanstal enligt förslaget:

$$BT(t) = (AT(t-2) + BF(t-2)) / S(t-2)$$

$$AT(t-2) = A(t-2) * OT(t-3)$$

där

AT = avgiftstillgång

A = avgiftsinkomst till fördelningssystemet

OT = omsättningstid

BF = buffertfond

S = pensionsskuld

Balanstalet för år t beräknas år t-1 på underlag avseende år t-2<sup>22</sup>.

Jämfört med nuvarande beräkning av balanstalet har beräkning av avgiftstillgången kraftigt förenklats. I stället för ett utjämnat värde på avgiftsinkomsten används summa avgiftsinkomster år t-2.

<sup>22</sup> En kommentar till formeln i rutan: eftersom intjänandetiden inte kan beräknas innan alla pensionsrätter fastställts, är det senaste året för vilket omsättningstiden kan beräknas året före redovisningsåret.

Detta är en följdändring av förenklingen av formeln för inkomstindex. Vidare används alltid senast kända värde för omsättningstiden istället för medianen för tre år. Från och med balanstalet för 2010 har ett medelvärde av buffertfondens värde 31 december de tre senaste åren använts i beräkningen. En utjämning av fondvärdet dämpar effekten av ett kraftigt fall i buffertfondensvärde. Så blev också resultatet för 2010 års balanstal. Utjämningen medförde dock även att den negativa effekten av den tillfälliga nedgången förlängdes i tiden. Nu föreslås en återgång till aktuellt fondvärde vid senaste årsskiftet. Det dämpade balanstalet mildrar effekterna av svängningar i fondvärdet liksom i andra variabler.

Den enda utjämning som görs i nuvarande beräkningsformel för pensionsskulden gäller det ekonomiska delningstalet i skulden till pensionärer. Det beräknas med ett treårigt medelvärde. Här föreslås ingen förändring i beräkningen av det ekonomiska delningstalet. Å ena sidan, för att vara konsekvent, kan anses att även denna utjämning ska tas bort. Å andra sidan kan jämföras med det demografiska delningstalet, som baseras på en femårig utjämning, och konsekvensen i hur demografisk respektive ekonomisk livslängd ska behandlas. Effekten på balanstalet av utjämning eller inte av det ekonomiska delningstalet torde vara liten.

#### 4.3.3 En mer korrekt beräkning av omsättningstiden

**Bedömning:** Omsättningstiden ska beräknas som skillnaden mellan förväntad kapitalvägd utbetalningsålder och förväntad kapitalvägd intjänandeålder.

**Skälen för bedömningen:** Omsättningstiden visar hur länge en krona i genomsnitt förväntas ligga i systemet, från det att den betalas in i avgift tills dess motsvarande pensionsrätt betalas ut som pension. Omsättningstiden motsvarar skillnaden i förväntad kapitalvägd<sup>23</sup> ålder mellan den genomsnittliga avgiftsinbetalaren och den genomsnittliga pensionären.

---

<sup>23</sup> Genomsnittsåldrarna är viktade medelvärden, viktade med intjänat respektive utbetalt belopp.

I nuvarande beräkning av omsättningstiden bortses emellertid från flexibiliteten i pensioneringsmönstret, eftersom omsättningstiden delas upp i intjänandetid respektive utbetalningstid med en bestämd pensionsålder. Den bestämda pensionsåldern innebär att omsättningstiden, och därmed avgiftstillgången, överskattas.

Den kapitalvägda pensionsåldern har hittills för varje år beräknats till 65 år. Intjänandetidens längd är skillnaden mellan 65 år och förväntad genomsnittlig inbetalningsålder och utbetalningstiden är skillnaden mellan förväntad genomsnittlig utbetalningsålder och 65 år. I realiteten upphör inte alltid intjänandet vid pensioneringen. Intjänande av nya pensionsrätter samtidigt som pension betalas ut är inte ovanligt. Flexibiliteten i pensionsuttaget har ökat, vilket motiverar en översyn av omsättningstidens beräkning. Nuvarande beräkning medför att avgiftstillgången överskattas.

Beräkningen kan göras på ett sätt som bättre fångar upp det faktiska intjänande- och pensioneringsmönstret och som dessutom blir enklare. Istället för att bestämma en pensionsålder beräknas omsättningstiden direkt som skillnaden mellan genomsnittlig förväntad utbetalnings- och inbetalningsålder. Då in- och utbetalningsåldrarna bestäms, beaktas intjänande efter 65 års ålder respektive pensionsutbetalningarna före 65 år. Effekten av att uppbära pension och samtidigt tjäna in nya pensionsrätter får ett direkt genomslag i beräkningarna. Beräkningsformeln redovisas i lagtext-avsnittet.

En övergång till den förenklade och mer precisa beräkningen påverkar nivån på omsättningstiden. I och med att hänsyn tas till intjänandet efter 65 års ålder höjs den beräknade genomsnittliga intjänandeåldern. Hänsyn till utbetald pension före 65 års ålder sänker utbetalningsåldern. Differensen mellan utbetalnings- och intjänandeåldern, dvs. omsättningstiden, minskar. Minskad omsättningstid betyder minskad avgiftstillgång. Effekten mildras av att genomsnittsåldrarna är kapitalviktade medelvärden. Det innebär exempelvis att intjänandet efter 65 år inte inverkar lika tungt på beräkningen av genomsnittlig intjänandeålder. Orsaken är att intjänandet i högre ålder oftast är lägre, baserat på tillfälligt arbete snarare än heltidsarbete. Uppskattningsvis skulle den nya beräkningsformeln innebära en minskning av omsättningstiden med mellan 0,6 till 0,9 år. Det innebär att avgiftstillgången beräknas till ett cirka 2,5–3 procents lägre värde. I senare avsnitt visas vad

detta i kombination med övriga ändringsförslag förväntas innebära för pensionssystemets utveckling.

#### 4.3.4 Pensionsskulden

**Förslag:** Pensionsskulden till aktiva år  $t$  ska beräknas utan att beakta förändringen av inkomstindex mellan år  $t$  och  $t+1$ .

Under en balanseringsperiod ska beräkningen av pensionsskulden till pensionärer år  $t$  inkludera effekten av balanstalet för år  $t+1$ .

**Skälen för förslaget:** I nuvarande skuldberäkning är skulden till aktiva och skulden till pensionärer indexerade fram till olika tidpunkter. Skulden till pensionärer är indexerad till år  $t$ . Inkomstpensionsskulden till aktiva år  $t$  inkluderar indexeringen till år  $t+1$ . Olika delar av pensionsskulden ligger alltså på olika värdeår vad gäller utvecklingen av inkomstindex. De ligger också på olika värdeår vad avser balanseringseffekten. Aktivas skuld år  $t$  har påverkats av balanseringen år  $t+1$ , eftersom den ingår i indexeringen till år  $t+1$ . Skulden till pensionärerna inkluderar inte balanseringseffekten för år  $t+1$ , eftersom den endast indexerats till år  $t$ . Förslaget syftar till att pensionsskuldens<sup>24</sup> olika delar ska beräknas enligt samma principer. Hela pensionsskulden ska ha en och samma värderingstidpunkt avseende inkomstindexeringen och denna tidpunkt ska sammanfalla med värderingstidpunkten för systemets tillgångar och det år som skuldberäkningen avser. Vidare ska hela pensionsskulden ha påverkats likformigt av senast fastställda balanstal innan nästa års balanstal ska beräknas.

Nuvarande ordning betyder att pensionsbehållningarna i skulden för år  $t$  är indexerade till en nivå som motsvarar den pension, som de skulle berättiga till först nästa år. Genom att räkna tillbaka pensionsbehållningarna till nivån för inkomstindex år  $t$ , dvs. dra tillbaka senaste årets inkomstindexering, blir pensionsbehållningarnas och pensionernas skuldvärden jämförbara avseende inkomstindex och värderade till år  $t$ .

<sup>24</sup> Tilläggspensionsskulden till aktiva är annorlunda beskaffad och beräknas enligt andra principer. Den påverkas inte av den föreslagna ändringen.



Om balanseringen är aktiverad har skulden till pensionärerna år  $t$  inte påverkats av balanstalet år  $t+1$ . Balanseringen påverkar således inte pensionsskulden med full effekt omgående utan verkar med viss fördröjning. Nästa gång balanstalet ska beräknas har skulden till aktiva minskats med den senaste balanstalseffekten, men det har inte skulden till pensionärer. Det tidigare årets underskott ligger således delvis kvar<sup>25</sup> och påverkar den nya balanstalsberäkningen.

Denna eftersläpning kan hanteras genom att skulden till pensionärer år  $t$  multipliceras med balanstalseffekten för år  $t+1$ . Hela skulden drabbas samtidigt och likformigt av balanseringen. Balanstalet för år  $t+2$  inkluderar då ingen oönskad förskjutning av vare sig under- eller överskott.

#### Bild av pensionsskuldens inkomstindexering och balansering

$S$ =nuvarande skuld till aktiva resp pensionärer,  $S$ =förslaget

Balanseringsår	Indexeringsår		
	t-1	t	t+1
t-1			
t		$S(P)$	
t+1		$S(A), S(P)$	$S(A)$

Sammanfattningsvis innebär förslagen att pensionsskulden år  $t$  har indexerats med inkomst- eller balansindex för år  $t$  och omräknats med det dämpade balanstalet för år  $t+1$ . Hur skulden påverkas det år beräkningsändringen införs beror på den då aktuella inkomstutvecklingen. Uppskattningsvis kan förslaget innebära att skulden minskar med 1–2 procent.

Förslagen innebär inte att tidpunkterna för indexering och balanseringens effekt på pensioner eller pensionsbehållningar ändras i praktiken. Indexeringen av individens pension och pensionsbehållning med inkomst- eller balansindex förändras inte.

Hur pensionsskulden beräknas, redovisas i lagtextavsnittet.

<sup>25</sup> Införande av dämpat balanstal medför att delar av under- eller överskott alltid ligger kvar, men det är inte den eftersläpningen som åsyftas här. Dämpningen av balanseringen är en "eftersläpning" som drabbar pensionärer och pensionsbehållningar likformigt. Syftet är att erhålla en jämnare utbetalningsprofil.

#### 4.3.5 Övergången till nytt balanstal

**Förslag:** Det nya balanstalet – beräknat utan utjämnings- och med ny metod för beräkning av omsättningstiden och pensions- skulden – ska införas från ett visst framtida år.

**Skälen för förslaget:** De föreslagna ändringarna påverkar balans- talet både positivt och negativt och olika mycket beroende på mak- roekonomiska förutsättningar. När balanstalets beräkning ändrades 2008, till att buffertfonden ska ingå i tillgångarna med medelvärdet av fondvärdet 31/12 för de tre senaste åren, medförde det att balanstalet höjdes. Året därpå blev balanstalet dock lägre än vad det annars hade blivit. En återgång till att använda endast fondvärdet 31/12 det senaste året kan också medföra en höjning av balanstalet – eller sänkning i tider med fallande börser.

Vad gäller avgiftstillgången föreslås ändringar både för beräk- ning av avgiftsinkomst och för omsättningstiden. Att endast räkna med sista årets avgiftsinkomster istället för en utjämnings över tre år bakåt i tiden, kan allmänt sett förväntas ge en högre avgiftstillgång. Men eftersom beräkningen av den utjämnade avgiftsinkomsten är rätt komplicerad med tydligt genomslag av inflationen kan stor- leksförhållandet mellan ingående faktorer ge ett annat resultat.

Den andra faktorn i avgiftstillgången är omsättningstiden. Här är det inte bara utjämnings som tas bort. Beräkningen ändras för att få ett mer adekvat resultat. Detsamma gäller den ändrade skuld- beräkningen. Som nämnts bedöms följderna bli en minskning av avgiftstillgången med 2,5–3 procent. Den kan delvis kompenseras av en skuldminskning på uppskattningsvis 1–2 procent enligt ovan nämnda bedömning.

Att ta bort alla utjämnings i balanstalet motiveras med att balanstalet självt föreslås utjämnas med dämpningsregeln.

Som tidigare nämnts påverkar också de nya reglerna om dämp- ning och nytt inkomstindex balanstalet. Effekten är dock beroende av de makroekonomiska förhållandena vid införandetidpunkten.

## 5 Nya regelpaketet jämfört med dagens system

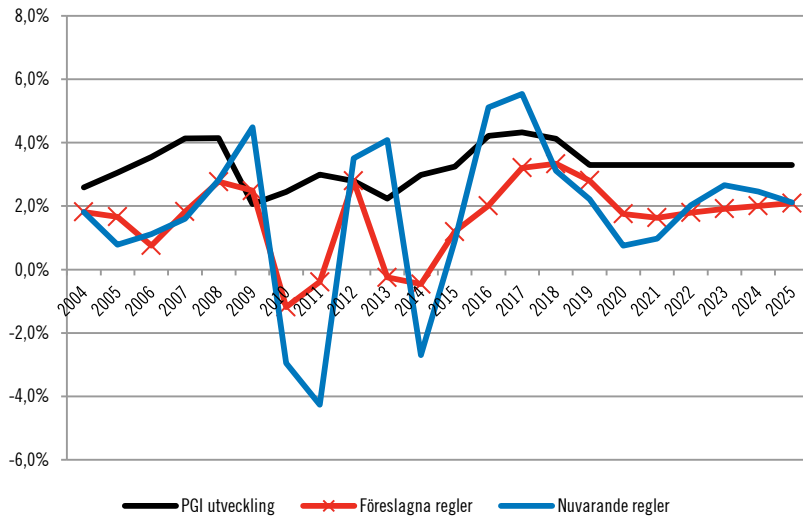
### 5.1 I det korta perspektivet

I avsnitt 4.3 visades hur den dämpade balanseringen respektive förslaget inkomstindex skulle ha påverkat utbetalade pensioner om den föreslagna regeln hade gällt från 2005. Både alternativ balanseringsregel och nytt inkomstindex hade bidragit till en jämnare pensionsutveckling – ett mål för de förändringar som föreslås här.

Övriga förändringar, som föreslås i avsnitt 4, rör balanstalet och dess beräkning. Att ta bort de utjämnings som nu finns i beräkningen av balanstalet kan ha en marginell inverkan, positiv eller negativ, på pensionernas volatilitet. Effekterna av ändrad pensionskultsberäkning är av två slag: eftersläpningen i balanseringseffekt elimineras och balanstalet stärks vid positiv tillväxt. Anpassningen av omsättningstidens beräkning till ändrat pensioneringsmönster ger en snabbare omloppstid i systemet. Det medför i sin tur att avgiftstillgången minskas och balanstalet försvagas.

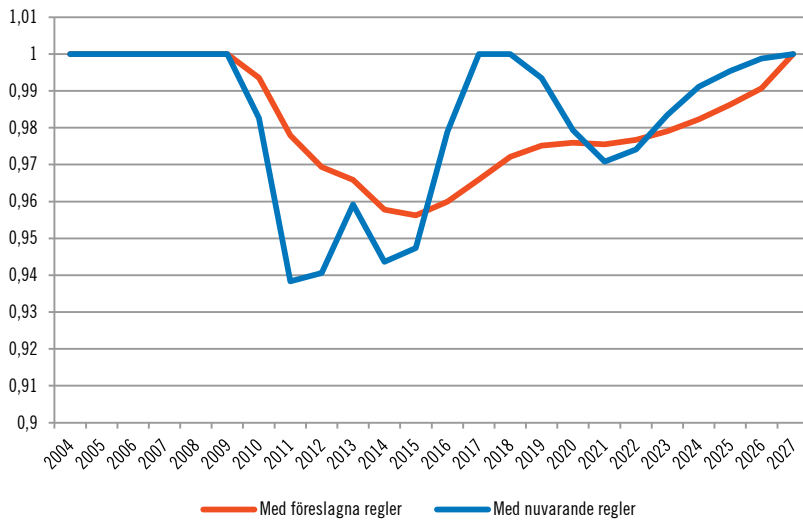
Förslagen som inte gäller dämpad balansering eller aktuellare inkomstindex har således olika effekt på systemet, i positiv eller negativ riktning. De tar delvis ut varandra. Störst effekt på utvecklingen har det dämpade balanstalet och nytt inkomstindex. I likhet med slutsatserna i avsnitt 4 visar diagram 5.1, att med det nya regelpaketet hade pensionerna inte varierat lika kraftigt mellan åren och att pensionen i högre grad skulle ha följt snittinkomsten. Som framgår av diagram 5.2 hade balanseringen utlösts 2010 även med det nya regelpaketet. Balanseringsperioden hade haft ett lugnare men mer utdraget förlopp. Med gjorda beräkningsantaganden skulle balanseringen avslutas 2027.

**Diagram 5.1 Pensionernas utveckling och utvecklingen av genomsnittlig otakad pensionsgrundande inkomst 2004–2015, prognos 2016–2025**



Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

**Diagram 5.2 Ackumulerad balansering 2005–2015, prognos 2016–2027**



Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

## 5.2 I det långa perspektivet

Jämförelserna hittills har avsett främst retroaktiv tid och en ungefär tioårig prognos framåt i tiden. Observationsperiodens längd har avpassats till att följa pågående balanseringsperiod fram till dess slut i ett scenario med det nya regelpaketet.

I den följande presentationen är perspektivet förlängt till seklets slut. Startpunkten är fortfarande år 2005. För att få en så neutral jämförelse som möjligt av dämpningens effekter på sikt införs i kalkylen de nya reglerna då balanseringen inte är påslagen.

Det föreslagna regelpaketet syftar främst till att förbättra systemets funktionssätt i svåra tider – med undantag för inkomst-index rör förslagen balanstalets konstruktion och funktionssätt. Också jämförelserna i det långa perspektivet visar att risken för stora nedskrivningar av inkomstindexeringen minskar och pensionernas utveckling får ett lugnare förlopp.

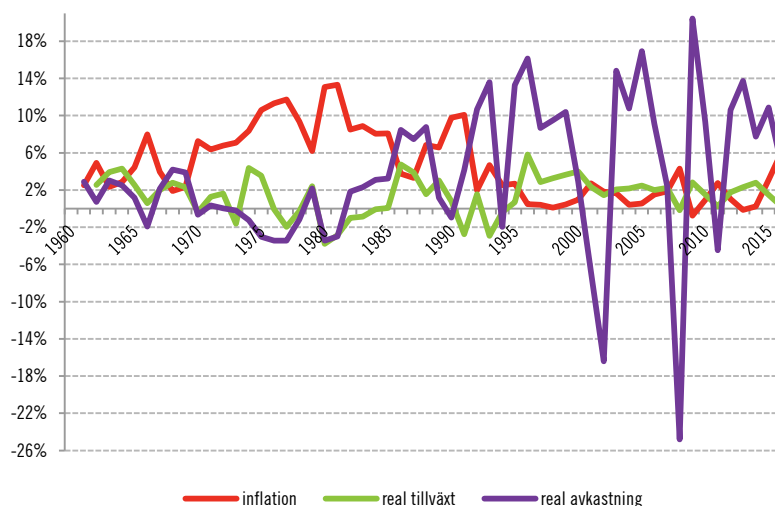
### 5.2.1 Om historien upprepar sig

I de så kallade historiska scenarierna är framtiden en upprepning av utvecklingen från 1965 och framåt avseende inflation, real tillväxt och fondavkastning. Framtiden börjar i det här fallet år 2017 – för de närmast kommande åren har aktuella prognoser använts. Genom att låta utvecklingen 2017 sammanfalla med utvecklingen med start 1965, 1966 osv. har 52 olika framtidsscenarier skapats. I varje skapat scenario rullar utvecklingen från startåret till 2014 och därefter från 1965 till 2014 osv. tills observationsperiodens slut, år 2100, är nådd. I det historiska scenariot testas det föreslagna regelsystemet för de ”chocker”, kraftiga omslag, i den ekonomiska utvecklingen som inträffat från 1965 fram till idag. Figuren nedan visar hur de nämnda ekonomiska måtten varierat under den gångna perioden. En lång period med hög inflation, svag reallöneutveckling och låg real fondavkastning avlöses av en låginflationsperiod med höjda reallöner och skakig börsutveckling. De tre ekonomiska variablerna har betydelse för pensionssystemets finansiella ställning och pensionernas utveckling. Systemets skuld och huvudparten av dess tillgångar utvecklas i takt med den nominella snittlönen. I ett läge med små marginaler inom pensionssystemet, dvs. då balans-

talet är nära 1,000, kan buffertfondens utveckling ha en avgörande inverkan på balanstalet och därmed årspensionens förändring.

**Diagram 5.3 Historiska data som använts i framtidsscenarioer**

Inflation, real lönetillväxt, real fondavkastning



Källa: Pensionsmyndigheten

Även om inga generella slutsatser kan dras av dessa 52 specifika scenarier så ger de ändå intressanta exempel på det föreslagna regelsystemets funktionssätt. De visar hur de olika regelpaketerna fungerar vid upprepade balanseringsperioder.

**Tabell 5.1 Sammanfattande jämförelser i de 52 scenarierna**

Regler	Pensions volatilitet	År med negativ indexering		Antal år i balansering		Antal balanserings perioder		Följsamhet*
	medel	medel	(min-max)	medel	(min-max)	medel	(min-max)	
Förslag	3,1 %	4	(3-7)	30	(16-58)	1	(1-5)	0,77
Nuvarande	3,7 %	8	(5-15)	27	(14-50)	4	(1-8)	0,66
Skillnad	-0,6	-4	(-2--8)	2	(2-8)	-3	(0--3)	0,11

\*Sambandet, korrelationen, mellan utvecklingen av pensionsgrundande snittinkomst och utbetald snittpension. Med värdet 1,00 finns ett entydigt samband.

Gemensamt för de historiska scenarierna är att pensionernas volatilitet är lägre med nya regler - indexeringens djupaste dalar och

högsta toppar har kapats. Pensionerna följer i högre grad löneutvecklingen. Dämpningsregeln vid balansering medför att balanseringsperioderna blir längre men färre till antalet. Sammantaget innebär det sistnämnda att totala antalet år i balansering fram till år 2100 blir fler i de flesta scenarierna, men det finns också framtidsbilder med färre eller lika många år i balansering med de två regelpaketen. Antalet år med negativ indexering (nominell nedskrivning) av pensionerna är färre. Med föreslagna regler är en nedskrivning med 2,2 procent den lägsta indexering som inträffar under perioden. Med nuvarande regler är den lägsta indexeringen -4,3 procent. Buffertfondens storlek mätt som hur många års pensionsutbetalningar fondkapitalet skulle räcka till, fondstyrkan, är i slutet av observationsperioden oftast något större med föreslaget regelsystem – i genomsnitt 6,3 år för de 52 scenarierna jämfört med 6,0 med nuvarande regler.

Hur är det då med årspensionens storlek? Fler år med balansering betyder att pensionsbeloppet under fler år är lägre än det skulle ha varit utan balansering. Men även balanseringens djup har betydelse i sammanhanget, dvs. hur stor nedskrivning som görs i de två alternativen. Sett över hela seklet, vilket är ett ganska ointressant tidsspänn för den enskilde pensionären, är skillnaden i utbetalning marginell med nuvarande regler jämfört med förslaget. Även om det jämnar ut sig i långa loppet kan skillnaden i utbetalt pensionsbelopp vara betydligt enskilda år.

Två av de 52 historiska scenarierna redovisas nedan i diagram- och tabellform. De två som valts ut är scenarierna med störst skillnad (positiv respektive negativ) i antalet balanseringsår med föreslagna jämfört med nuvarande regler. I scenario A är balanseringen oftare aktiverad med det föreslagna regelpaketet jämfört med nuvarande regler – sammanlagt 13 år mer under den observerade 95-årsperioden. I scenario B är det tvärtom, dvs. färre balanseringar i förslaget – sammanlagt 5 år mindre med balansering.

I scenario A (fler balanseringar) sammanfaller år 2017 med 1984 vad gäller inflation, lönetillväxt och fondavkastning. Föreslagna regler ger betydligt fler år med balansering – cirka en tredjedel av den aktuella perioden. Balanseringseffekten blir å andra sidan oftast lägre. Antalet år med negativ indexering, dvs. nedskrivning av pensionernas nominella värde, sjunker från i snitt 9 till 5 år med

förslaget. De lägsta indexeringarna (-2,2 i förslaget respektive -4,3 procent med nuvarande regler) inföll år 2014 respektive 2011. Pensionernas variation mellan åren (volatiliteten mätt med standardavvikelsen) blir mindre ryckig och följsamheten till löneutvecklingen stärks.

**Tabell 5.2 Några jämförelser mellan regelpaketen i scenario A**

Medelvärden för valda variabler (undantag Lägsta indexering)

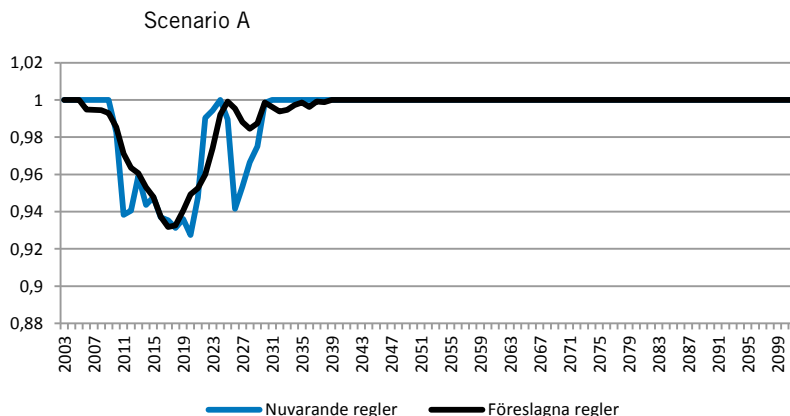
	Pensionernas volatilitet	År med negativ indexering	Lägsta indexering	År i balansering	Antal balanseringsperioder	Följsamhet * till pgi-utvecklingen
Föreslagna regler	3,0 %	5	-2,2 %	33	1	0,75
Nuvarande regler	3,5 %	9	-4,3 %	20	2	0,68
Skillnad förslag-nuvarande	-0,5	-4	2,1	13	-1	0,07

\*Sambandet, korrelationen, mellan utvecklingen av pensionsgrundande snittinkomst och utbetald snittpension. Med värdet 1,00 finns ett entydigt samband.

Efter 2040 slås inte balanseringen på igen, varken med nuvarande eller föreslagna regler. En tillräcklig buffert har byggts upp inom systemet för att klara framtida påfrestningar. Då den ackumulerade balanseringen har värdet 1,0000 är balanseringsmekanismen avstängd.



**Diagram 5.3 Ackumulerad balansering**

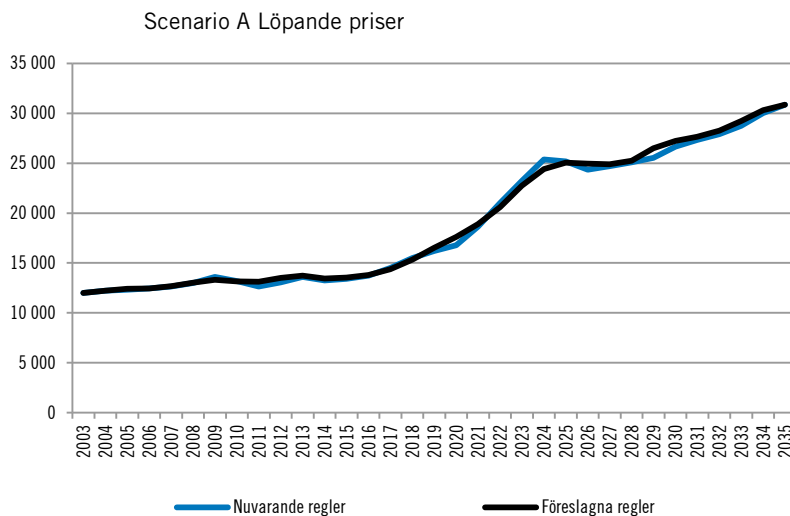


Socialdepartementets beräkningar

Såväl pensionernas utveckling som systemets fondstyrka har en likartad utveckling i de två regelsystemen.

För att tydliggöra skillnaderna i pensionsbelopp i ett kortare perspektiv visas endast åren fram till 2035 i diagram 5.5. Diagrammet visar utvecklingen av en månadspension på 12 000 kronor år 2003. Sett över hela observationsperioden är summan av de löpande pensionsutbetalningarna obetydligt högre med föreslagna regler.

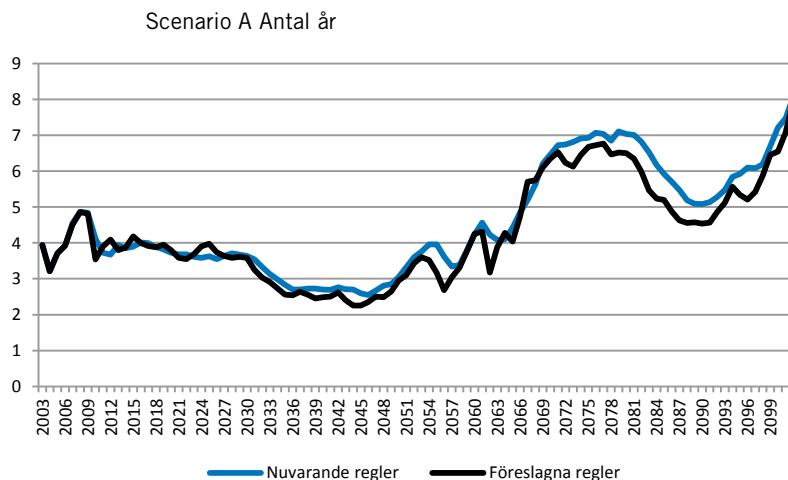
**Diagram 5.5 Pensionens utveckling**



Socialdepartementets beräkningar

Fondstyrkan uttrycker till hur många års pensionsutbetalningar fondkapitalet skulle räcka. I scenario A motsvarar fondkapitalet som lägst drygt två års pensionsutbetalningar.

Diagram 5.6 Fondstyrka



Socialdepartementets beräkningar

I scenario B (färre balanseringar) sammanfaller den ekonomiska utvecklingen 2017 med år 1997. Den närmaste tjugoförårsperioden präglas således av låg inflation och stora variationer i fondavkastning. I likhet med scenario A återfaller inte systemet med föreslagna regler i balansering då den pågående balanseringsperioden avslutats – perioden är dock längre i scenario B. Med nuvarande regler inträffar även senare under observationsperioden enstaka korta balanseringsperioder. Föreslagna regler bidrar till pensioner med minskad volatilitet och större följsamhet till de förvarvsaktivas löneutveckling.

Tabell 5.3 Några jämförelser mellan regelpaketen i scenario B

Medelvärden för valda variabler (undantag Lägsta indexering)

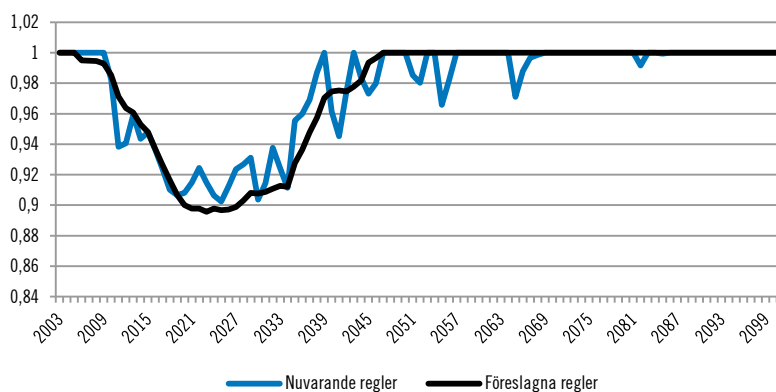
	Pensioner- nas volati- litet	År med negativ indexering	Lägsta indexering	År i balanse- ring	Antal balan- serings- perioder	Följsamhet * till pgi- utveck- lingen
Föreslagna regler	3,2 %	3	-2,2 %	41	1	0,76
Nuvarande regler	3,8 %	12	-4,3 %	46	8	0,62
Skillnad förslag- nuvarande	-0,7	-9	2,1	-5	-7	0,14

\*Sambandet, korrelationen, mellan utvecklingen av pensionsgrundande snittinkomst och utbetald snittpension. Med värdet 1,00 finns ett entydigt samband.

Balanstalets minskade volatilitet framgår av diagrammet nedan. Nuvarande balanseringsregel ger stora upp- och nedskrivningar från det ena året till det andra.

Diagram 5.7 Ackumulerad balansering

Scenario B

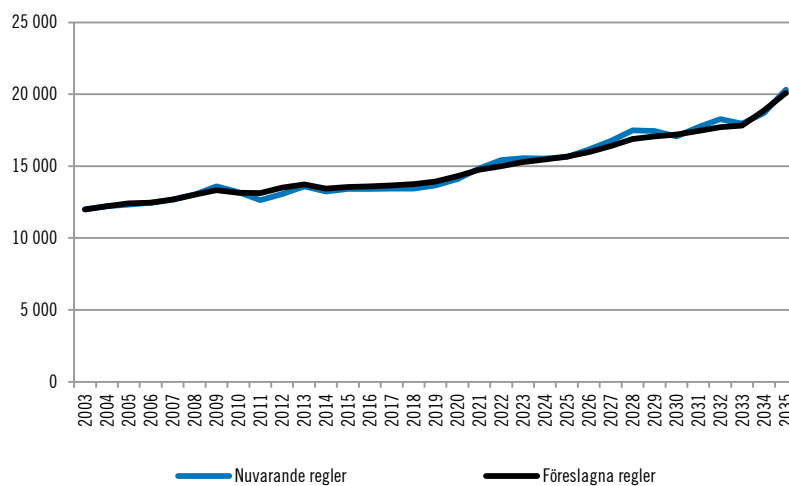


Socialdepartementets beräkningar

I likhet med scenario A kan konstateras att såväl pensionen som fondstyrkan utvecklas likartat i de två regelsystemen. Summan av löpande pensionsutbetalningar under observationsperioden är obetydligt högre med föreslagna regler.

**Diagram 5.8 Pensionens utveckling**

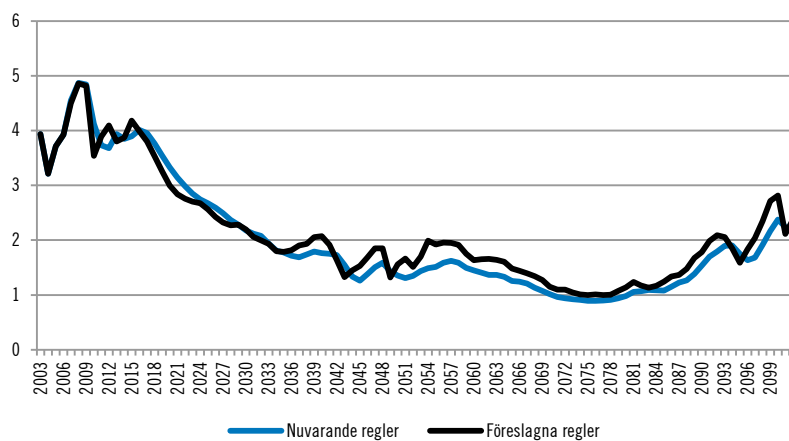
Scenario B Löpande priser



Socialdepartementets beräkningar

**Diagram 5.9 Fondstyrka**

Scenario B Antal år



Socialdepartementets beräkningar

### 5.2.2 Andra framtidsbilder – långsiktiga effekter av förslagen

Det råder stor osäkerhet om den framtida ekonomiska utvecklingen. Det är därför viktigt att studera förslagets effekter vid olika tänkbara scenarier. I det syftet har ett stort antal ekonomiska scenarier tagits fram. Två slag av demografi har tillämpats. Det ena följer huvudalternativet i SCB:s befolkningsprognos 2013. I det andra fallet har nettoinvandringen framöver satts till noll, dvs. det sker varken in- eller utflyttningar till eller från riket. Det medför att befolkningen på sikt avtar, vilket lägger en svår försörjningsbörda på den förvärvsaktiva befolkningen.

Den demografiska utvecklingen har stor betydelse för pensionsystemets ekonomi. Med SCB:s befolkningsprognos stärks systemet i många ekonomiska scenarier, medan en minskande befolkning ger en klart mer dyster framtidsbild på sikt.

Ett syfte med föreslagna regeländringar var att de kraftiga variationerna i den årliga pensionen ska minska. De framtidsscenarioer som tagits fram visar på en minskning av pensionernas volatilitet. Med det föreslagna inkomstindexet dämpas inverkan av variationer i inflationen på pensionerna. Och som konstaterats tidigare bidrar, helt naturligt, dämpningen av balanseringen till att balanseringens effekt på inkomstindex minskar. Med dämpningen blir varken upp- eller nedskrivningen av pensionerna lika stor. Det innebär också att pensionernas följsamhet till löneutvecklingen stärks. Dämpningsregeln innebär i allmänhet totalt sett fler år i balansering. En typisk effekt är en mer långdragen balanseringsperiod i föreslaget system att jämföra med kortare men flera balanseringsperioder.

Historiskt har inträffat att balanseringen tillsammans med inkomstindexeringen har medfört att inkomstpensionens kronbelopp minskats. Och det kommer att hända igen. En sådan situation, som så långt som möjligt ska undvikas, kan orsakas av kraftig negativ balansering tillsammans med inte ”tillräckligt” kraftig tillväxt i snittinkomsten. Normen i följsamhetsindexeringen på 1,6 procent har också betydelse för utfallet. Med den dämpade balanseringen minskar risken för nominella nedskrivningar i samband med balanseringen.

En nominell nedskrivning av inkomstpensionen kan naturligtvis inträffa även då balanseringen inte är påslagen. Är lönetillväxten i nominella termer mindre än 1,6 procent minskar inkomstpensions-

beloppen. Utformningen av föreslaget inkomstindex innebär att pensionerna följer snittlönens utveckling, utan någon utjämning mellan åren. Låg lönetillväxt ett enstaka år slår igenom på pensionen, vilket inte sker i samma grad med ett utjämnat index. Med nuvarande utformning av inkomstindex har däremot variationen i inflationen historiskt lett till ökad risk för negativ indexering jämfört med föreslaget index.

Utifrån framtidsbilderna kan också konstateras att både pensionsnivåer och systemets fondstyrka långsiktigt har likartade utvecklingsförlopp i de två regelsystemen.

## 6 Genomförande och effekter av förslagen

### 6.1 Övergång till nya regler

De föreslagna reglerna införs samtidigt. Med det menas att de påverkar utgående pensioner, direkt eller indirekt, första gången samma år. För att underlätta beskrivningen antas att införandeåret är 2016. I följsamhetsindexeringen av pensionerna årsskiftet 2015/2016 ska det nya inkomstindexet för 2016 ingå. Samma inkomstindex används för uppräknings av pensionsbehållningarna i slutet av år 2015. Inkomstindex för 2016 kommer att beräknas i oktober månad och fastställas i november 2015, vilket är cirka en månad senare än normalt. Det nya inkomstindexet kommer också att användas för uppräknings av inkomstbasbeloppet, efterlevandepensioner och livräntor årsskiftet 2015/2016. – Angående livräntor, se vidare avsnitt 6.3.

2016 är första året med dämpad balansering – ett dämpat balans-tal ska beräknas för 2016. Balanstalet självt ska också beräknas på ett nytt sätt. Beräkningen av balanstalet för 2016 baseras på bokslutet för 2014 och ska föreligga senast i april 2015. Om de nya reglerna då ännu inte trätt i kraft, får en ny balanstalsberäkning göras senare under 2015 efter ikraftträdandetidpunkten.

### 6.2 Förslagets effekt på system- och individnivå

Inkomstindexets föreslagna utformning uppfyller önskemålet om aktualitet och förenkling. Den ökade aktualiteten gäller realinkomsternas utveckling – en snabbare anpassning till aktuell standardnivå. Inflationen har inte längre samma dominerande inflyt-

ande på pensionernas utveckling. Beroende på hur inflationen utvecklas i framtiden kan det gynna en minskad volatilitet.

Mycket av den önskade volatiliteten, som uppmärksammats i pensionsutbetalningarna, härrör från balanseringens funktion. Dämpningen till en tredjedel av balanseringsbehovet minskar större upp- och nedgångar utan att äventyra den långsiktiga finansiella stabiliteten. Dämpningen medför i många fall att balanseringsperioden förlängs, men ofta inte med mer än några år. Det förutsätter dock att de ekonomiska påfrestningarna har ett begränsat förlopp. I ett mer långvarigt pessimistiskt scenario hålls pensionsnivåerna inledningsvis uppe med hjälp buffertfonden. Problemen skjuts delvis på framtiden. Buffertfonden tas i anspråk snabbare och i något större omfattning. Balanseringsperioden riskerar att pågå under avsevärd tid. Det är emellertid ett förlopp som pensionssystemet kommer att följa även med nuvarande regler i ett långvarigt pessimistiskt scenario.

För pensionärerna medför förslagen, i enlighet med givna målsättningar, en inkomstutveckling som ligger mer i tiden och med minskad volatilitet. Men med större följsamhet till de förvärvsaktivitas inkomster följer också att pensionerna kan komma att svänga, om den nominella snittinkomsten i samhället skulle variera kraftigt mellan åren. Inflationen ensamt har inte längre den dominerande påverkan på inkomstindexets utveckling.

Enklare beräkningsformler, som ändå uppfyller de krav som ställs på systemet, är av betydelse för transparensen och gör det lättare att förstå vad som påverkar pensionsbehållningen och pensionen.

### **Effekter vid införandet**

Hur systemets finansiella ställning påverkas då de föreslagna förändringar införs beror på *när* de införs, hur den ekonomiska utvecklingen då ser ut. Ändrad beräkning av omsättningstiden bidrar emellertid till en minskning av avgiftstillgången – storleksordningen har uppskattats till 2,5–3 procent. Att utjämningarna i avgiftsinkomster och buffertfonden tas bort förmodas påverka tillgångssidan marginellt åt motsatt håll.



Minskade tillgångar kan till del uppvägas av ändrad skuldberäkning, som kan ge mindre skuld. Hur mycket skuldsidan påverkas beror på inkomstutvecklingen – uppskattningsvis kan ändrad skuldberäkning innebära en minskning med 1–2 procent.

Om dämpningsregeln införs när systemet är på väg ut ur en balanseringsperiod stärks systemets finansiella ställning långsiktigt. I redovisningen i tidigare avsnitt har dämpningsregeln införts när balanseringen inte är aktiverad, vilket ger en neutral jämförelse av de alternativa reglerna.

Den långsiktiga effekten av övergången till nytt inkomstindex år t beror på realltillväxtens relativa storlek åren t-2 och t-3. Snittlönetillväxten dessa år får aldrig fullt genomslag på pensionsbehållningar och pensioner.

### **Andra förmåner m.m. som berörs av förslagen**

Som nämnts är det inte bara inkomstpensionerna som berörs av förslagen. Inkomstindex styr framskrivningen av inkomstbasbeloppet, som används även inom andra områden än socialförsäkringen. Exempelvis uttrycks takgränser inom tjänstepensionsförsäkringarna i inkomstbasbelopp, också taket för fastighetsavgiften är knutet till inkomstbasbeloppet. Vidare används inkomstindex för framskrivning av efterlevandepensioner och livräntor. Inkomstbasbeloppet och efterlevandepensioner berörs inte av förslagen på annat sätt än att ett annat inkomstindex ger ett annat utfall. För livräntorna medför nytt utseende på inkomstindex att lagtexten måste formuleras om.

### **6.3 Följdändring för livräntor**

**Förslag:** Den årliga reala inkomstförändringen i inkomstindex ska beräknas som den årliga förändringen i inkomstindex borträknat förändringen i det allmänna prisläget. Förändringen i det allmänna prisläget mäts med KPI för juni månad ett år innan det år som inkomstindex avser.

**Skälen för förslaget:** Nuvarande inkomstindex är uppdelat i realinkomstförändring och inflation. Vid omräkning av livräntor används hälften av den reala inkomstförändringen som beräknats för inkomstindex. Det inkomstindex som här föreslås visar förändringen i nominell inkomst, utan uppdelning på real inkomst respektive inflation. Om indexeringen av livräntor även fortsättningsvis ska ta en del av realinkomstförändringen i beaktande måste beskrivas hur denna del ska beräknas. Övergången till det föreslagna inkomstindexet har motsvarande effekt på livräntor som på pensioner men av mindre magnitud.

I nuvarande inkomstindex används KPI för juni månad för att räkna om den nominella inkomsten till real inkomst. Om samma princip tillämpas även fortsättningsvis kan den reala inkomstförändringen i inkomstindex beräknas på följande sätt.

En beräkning av real inkomstförändring i inkomstindex

$$\text{Real inkomstförändring} = (I_{t+1}/I_t)/(KPI_t/KPI_{t-1})$$

där

$I_t$  = inkomstindex år t

$KPI_t$  är konsumentprisindex för juni månad år t

## 6.4 Administrativa effekter

Förslagen innebär ändrade beräkningar av inkomstindex, balanstal och balansindex. Alla dessa beräkningar görs manuellt.

Merkostnaderna för att informera om förslagen och de förändringar de innebär för pensionernas utveckling utgörs i huvudsak av att besvara de frågor som kan uppstå bland pensionärer, pensions-sparare och andra intressenter. Därtill kommer kostnader för en bredare information om ändrad beräkning av inkomstindex och att inkomstindex, och därmed inkomstbasbeloppet, kommer att fastställas först i november införandeåret. Någon skattning av ökade informationskostnader är inte gjord.

## 7 Författningskommentar

### 7.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

#### 41 kap. 21 §

Paragrafen anger hur en fastställd livränta ska räknas om vid ett årsskifte. Principerna för omräkningen ska vara oförändrade. Eftersom lydelsen i 58 kap. 12 § har ändrats går det inte längre att direkt hänvisa till det lagrummet. Ett tillägg har därför gjorts som innebär att inflationen (prisförändringen under aktuell period) räknas bort.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

#### 58 kap.

##### 12 §

Paragrafen ändras på så sätt att det nu anges att förändringen i inkomstindex mellan två på varandra följande år motsvarar förändringen av de pensionsgrundande inkomsterna mellan det andra året närmast före det år som indexet avser och året därefter (d.v.s. året närmast före det år indexet avser). I denna förändring är inflationen inräknad.

De nya reglerna innebär att utjämningen genom ett treårs-medelvärde av den reala förändringen av inkomstmättet tas bort. I den relativa/procentuella förändringen av inkomsterna ingår även eventuell inflation, dvs. den årliga förändringen i det allmänna prisläget under mätperioden. Följaktligen försvinner då även den uttryckliga omräkningen som gjorts med hänsyn till prisförändringar under det föregående året. Paragrafens andra och tredje stycke, som beskriver detta, kan därför tas bort.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.2.1.

**14 §**

Ändringen i paragrafens *första stycke* görs med anledning av att det införs ett nytt begrepp, ett *dämpat balanstal*. Hur det dämpade balanstalet ska beräknas anges i den nya 20 a §.

Ändringen i *andra stycket* är en följd av att balanstalet utjämnas. Det medför att utjämnningen av de variabler, som ingår i balanstalet, inte behövs. Istället för det genomsnittliga värdet av tillgångarna hos AP-fonderna för de tre senaste åren ska det senast kända fondvärdet användas.

I ett nytt *tredje stycke* görs endast en lagteknisk ändring och nu anges det där att balanstalet ska beräknas med fyra decimaler. Att balanstalet ska beräknas med fyra decimaler framgår av 22 § där det anges att om balanstalet understiger 1,0000 ska ett balansindex beräknas.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.1.1.

**15 §**

Ändringen i *andra stycket* är en följd av utjämnningen av balanstalet. Därmed kan det aktuella värdet av fondtillgångarna användas vid beräkningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.2.

**17 §**

Bestämmelserna om hur avgiftsinkomsterna ska beräknas ändras med anledning av de ändrade bestämmelserna om beräkning av inkomstindex. Det utjämnade värdet av avgiftsinkomsterna ersätts nu med avgiftsinkomsterna det andra året före det år balanstalet avser.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.1.

**19 §**

Ändringen i paragrafen innebär att omsättningstiden bara ska mätas under ett år, dvs. under det tredje året före det år balanstalet avser. Hur omsättningstiden ska beräknas framgår av förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.2.

## 20 §

I paragrafen anges hur pensionsskulden ska beräknas vid beräkning av balanstalet.

*Första stycket första punkten* anger hur pensionsskulden till de förvärvsaktiva bestäms. Som regeln uttrycks idag bestäms pensionsskulden för år  $t$  genom att pensionsbehållningarna avläses vid årsskiftet år  $t/t+1$ . Denna avläsning har gjorts efter det att pensionsbehållningar indexerats med förändringen i inkomstindex eller balansindex mellan år  $t$  och  $t+1$ . Detta framgår av att det är pensionsbehållning enligt 62 kap. 5–7 §§ som ingår i pensionsskulden (se prop. 2001/01:70 s. 71). Det aktuella förslaget innebär att pensionsbehållningarna ska avläsas i slutet av ett år men behållningarna ska inte innehålla den indexering med inkomstindex eller balansindex för nästföljande år som gjorts innan avläsningen. Endast nästföljande års dämpade balanstal ska påverka pensionsbehållningarna, avseende år då balansindex fastställts för året efter det år skulden beräknas för. En sådan effekt åstadkoms genom att dividera pensionsbehållningarna med förändringen av inkomstindex mellan år  $t$  och  $t+1$ .

Tredje punkten i första stycket anger hur pensionsskulden till pensionärer beräknas. (Eftersom denna pensionsskuld, för år  $t$ , baseras på utbetalda pensioner i december år  $t$  har den inte påverkats av balanstalet för år  $t+1$ .) Bestämmelsen i det nya *tredje stycket* innebär att pensionsskulden, för år då balanseringen är aktiv, ska påverkas av det dämpade balanstalet för år  $t+1$ . Detta åstadkoms genom att, om balansindex fastställts för år  $t+1$ , multiplicera det beräknade beloppet i tredje punkten med det dämpade balanstalet för år  $t+1$ .

För att tydliggöra hur detta ska gå till åskådliggörs nedan ett exempel för beräkning av pensionsskulden för år 2015, vilket sker vid fastställande av balanstal för år 2017. Detta balanstal beräknas och fastställs under 2016.

### **Pensionsskulden till förvärvsaktiva (första punkten)**

Pensionsbehållningarna den 31 december 2015 avläses. Det avlästa värdet divideras sedan med kvoten mellan inkomstindex för år 2016 och inkomstindex för år 2015.

### Pensionsskulden till pensionärer (tredje punkten)

#### *Om balansindex inte fastställts för år 2016*

Utbetalad pension för varje åldersgrupp i december 2015 multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp för samma åldersgrupp, justerat med den räntefaktor som anges i 62 kap. 36 §.

#### *Om balansindex fastställts för år 2016*

Utbetalad pension för varje åldersgrupp i december 2015 multiplicerad med beräknat antal återstående utbetalningar av ett genomsnittligt pensionsbelopp för samma åldersgrupp, justerat med den räntefaktor som anges i 62 kap. 36 §, multipliceras med det dämpade balanstalet för år 2016.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.4.

### 20 a §

Paragrafen, som är ny, anger hur balanstalet ska beräknas under en sådan period som avses i 22 §, en s.k. balanseringsperiod. Detta balanstal benämns *dämpat balanstal*. Förslaget innebär att balanstalets effekt på indexeringen begränsas till en tredjedel av den totala effekten. Med anledning av detta behöver det dämpade balanstalet definieras eftersom det är detta balanstal som ska användas vid beräkning av balansindex, pensionsskulden och utgående tilläggs-pension.

Formeln för det dämpade balanstalet är följande:

$$\text{Dämpat balanstal (för år } t) = 1 + \left( \frac{\text{fastställt balanstal } (t-1)}{3} \right)$$

#### *Exempel*

Det fastställda balanstalet för år 2014 är 0,9837. För år 2014 skulle det dämpade balanstalet således bli 0,9946.

$$1 + \left( \frac{0,9837-1}{3} \right) = 0,9946$$

I paragrafen anges vidare att det dämpade balanstalet, liksom balanstalet, ska beräknas med fyra decimaler.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.1.1.

**21 §**

Ändringen i paragrafen innebär att också det dämpade balanstalet årligen ska fastställas av regeringen.

**23 och 24 §§**

Paragraferna ändras på så sätt att balansindex ska räknas fram med hjälp av det dämpade balanstalet istället för det faktiska balanstalet för aktuellt år.

**63 kap.****17 §**

Ändringen i paragrafen är en följdändring med anledning av att balanstalets effekt på indexeringen begränsas till en tredjedel av den totala effekten. Tilläggs pensionen ska påverkas av balanstalet på samma sätt som inkomstpensionen påverkas av balanstalet. I paragrafen anges därför att tilläggs pensionen ska multipliceras med kvoten mellan det balansindex och det inkomstindex som har fastställts för det året. En övergång till att använda kvoten mellan balansindex och inkomstindex innebär en förenkling av beräkningen och att inga övergångsregler behövs.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.1.3.

**Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Lagändringarna ska träda i kraft i sådan tid före ett årsskifte som krävs för att inkomstindex m.fl. storheter, som ska gälla efter årsskiftet, hinner beräknas och fastställas för att påverka årsräkningen av pensioner m.m. För att åskådliggöra nedanstående övergångsbestämmelser på ett enklare sätt anges ett faktiskt årtal istället för det neutralare år t. Om lagändringarna ska gälla från och med år 2016 ska de nya reglerna träda i kraft den 1 november 2015.

Av *punkten 2* framgår att den nya bestämmelsen i 41 kap. 21 § ska tillämpas första gången vid omräkningen av livränta för år 2016.

Enligt *punkten 3* ska de nya bestämmelserna i 58 kap. tillämpas första gången vid beräkningen av inkomstindex, balanstal, dämpat balanstal och balansindex för år 2016. De nya bestämmelserna om beräkning av inkomstindex påverkar då även inkomstbasbeloppet för år 2016. Vidare anges att vid beräkningar som avser år före 2016

ska det balanstal som fastställts för respektive år användas. Ett exempel på detta: de nya reglerna börjar tillämpas första gången vid beräkningen av balanstalet för år 2016. Vid detta tillfälle ska pensionskulden beräknas för år 2014 och då ska de nya reglerna tillämpas för beräkning av skulden. Pensionskulden för år 2014 kommer således att påverkas av balanstalet för år 2015. Eftersom den pensionsbehållning och de pensioner som ingår i pensionskulden för år 2014 genom årsräkningen vid årsskiftet 2014/2015 har påverkats av hela balanstalet för år 2015, d.v.s. inte det dämpade balanstalet, ska även pensionskulden påverkas av hela balanstalet. Första gången som det dämpade balanstalet ska påverka skuldberäkningen är således vid beräkningen av balanstalet för år 2017.

Av *punkten 4* framgår att den nya bestämmelsen i 63 kap. 17 § ska tillämpas första gången för beräkning av årlig tilläggspension för år 2016.

Det nya inkomstindexet ska införas i två steg, vilket beskrivs i *punkterna 5 och 6*. När inkomstindex ska beräknas för år 2016, i oktober-november 2015, är de pensionsgrundande inkomsterna för 2014 inte kända vilket innebär att inkomstindex för år 2016 baseras på beräknade inkomster avseende år 2014 (*punkten 5*). När inkomstindex ska beräknas för år 2017 används den verkliga genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten för år 2014 (*punkten 6*). Sammantaget innebär *punkterna 5 och 6* att indexförändringen från 2015 till 2017 motsvarar förändringen från den verkliga snittinkomsten 2014 till den beräknade snittinkomsten 2016.

Förslaget beskrivs närmare i avsnitt 4.2.2.

## **7.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal**

### **1. Balanstalet**

Formlerna i denna punkt förändras på så sätt att utjämningsarna försvinner avseende buffetfondens värde, avgiften till fördelnings-systemet och omsättningstiden.



## 2. Genomsnittlig pensionsålder

Denna punkt tas bort då begreppet genomsnittlig pensionsålder försvinner och istället ersätts med de nya formelerna för intjänandeålder och utbetalningsålder.

## 3. Omsättningstiden

Genomsnittlig intjänandetid och utbetalningstid ersätts med begreppen intjänandeålder (IÅ) och utbetalningsålder (UÅ). Flertalet förändringar har därför skett i denna punkt. Förslaget behandlas närmare i avsnitt 4.3.3.

## 4. Pensionsskulden

Pensionsskultsberäkningen ändras på så sätt att pensionsskulden till de förvärvsaktiva bestäms utan hänsyn tagen till förändring av inkomstindex som skett mellan åren  $t$  och  $t+1$ . Även beräkningen av pensionsskulden till pensionärer påverkas på så sätt att, om ett balansindex fastställts för året efter det år som pensionsskulden beräknas för (året före det år balanstalet avser), ska skulden till pensionärer multipliceras med det dämpade balanstalet för året efter det år som pensionsskulden beräknas för.



# Bilaga

## **Alternativa balanseringsregler**

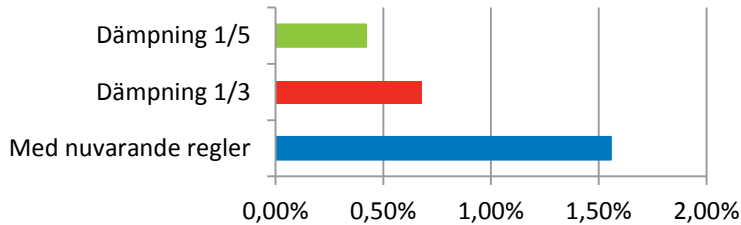
Här redovisas i korthet alternativa förslag till dämpning av balanseringen, som diskuterats inom ramen för översynen. Först visas effekten av olika grad av dämpning.

### **Olika grad av dämpning**

Dämpning av balanseringen syftar till mindre volatila inkomstpensioner utan att för den skull skjuta över finansieringsproblem på kommande pensionärsgenerationer.

Om balanseringsregeln införts före 2010 hade den pågående balanseringsperioden fått ett något annorlunda förlopp. Följande figurer visar mått på balanseringens volatilitet och ackumulerad balansering fram till 2027 med dämpning till en tredjedel respektive en femtedel av balanseringsbehovet. Kraftigare dämpning bidrar till jämnare pensionsutbetalningar men förlänger återställningsperioden. Kalkylerna baseras på det kortsiktiga, delvis kontrafaktiska, scenariot som redovisades i avsnitt 4.

Diagram 1 Dämpning en tredjedel respektive en femtedel

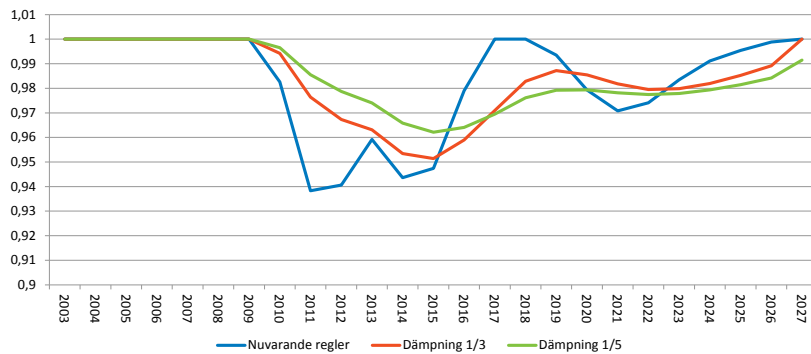
**Balanseringens volatilitet**

Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

Med dämpning till en tredjedel beräknas balanseringsperioden avslutas år 2027. Det är samma år som den prognostiserade balanseringsperiod nummer två i nuvarande regelsystem avslutas.

Med kraftigare dämpning är balanseringsperioden ännu inte avslutad 2027 enligt diagrammet nedan.

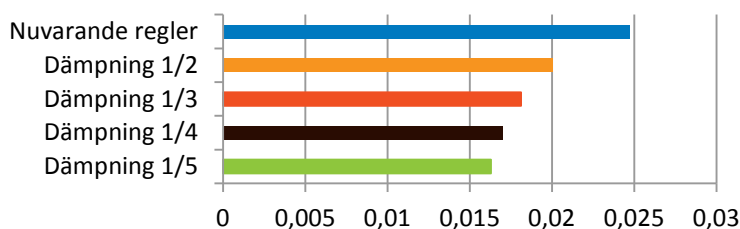
Diagram 2 Dämpning en tredjedel respektive en femtedel

**Akkumulerad Balansering**

Pensionsmyndighetens och Socialdepartementets beräkningar

Stapelfiguren nedan visar dämpningens effekt, från en halv till en femtedel av balanseringsbehovet, på pensionernas volatilitet. Störst effekt ger givetvis steget från ingen dämpning till att beakta hälften av balanseringsbehovet. Effekten avtar successivt – steget från en fjärdedel till en femtedel är knappt märkbart.

## Pensionernas volatilitet



Socialdepartementets beräkningar

Dämpningsregeln påverkar utgiftssidan och därmed buffertfonden. Om balanstalet visar på ”för höga” skulder<sup>26</sup> inom systemet ska skulderna minska för att återställa den finansiella stabiliteten. Med en dämpningsregel minskas skuldsidan successivt – ”för höga” pensioner betalas ut under en längre tid. Buffertfonden tas i anspråk i större utsträckning. Under den långsammare återgången ut ur balansering återhämtar sig fonden, eftersom pensionerna inte ökar lika snabbt med de föreslagna reglerna.

### Karensregel med dämpning

Rubricerade förslag lämnades i Pensionsmyndighetens rapport till regeringen 2013-06-20. Karensen innebär att balanstalet ska vara mindre än 1,0000 flera år i rad innan indexeringen påverkas. När detta inträffar, dvs. när det visar sig att försämringen av systemets finansiella stabilitet inte har återhämtat sig av egen kraft, minskas skuldens indexering. Under de år som balanseringen inte använts, kan underskottet ha hunnit växa. Balanseringseffekten bör därför dämpas.

Karens plus dämpning kan således ses som en ”paketlösning”, men förslaget som lämnas i avsnitt 4.1.1 avser endast dämpningen. Bedömningen är att karensens marginella bidrag till utjämningen av balanseringsförloppet, utöver den effekt som dämpningen ger, inte motiverar kompliceringen av regelverket. En karensregel skulle förvisso förhindra obehövligen balanseringsperioder men bara i

<sup>26</sup> Dvs. skulderna är högre än tillgångarna och frestar därmed på den finansiella stabiliteten.

begränsad omfattning. Under pågående balanseringsperiod ger karensen färre negativa avsteg från den rena inkomstindexeringen. I vilken mån den högre pensionsnivån uppvägs av lägre utbetalningar under en senare period kan skifta. Högre pensionsutbetalningar betalas med en minskande buffertfond och förlängd balanseringsperiod. Det betyder att karensregeln bidrar till att skjuta del av finansieringsproblemen framåt i tiden. Bedömningen är att större avsteg från principen, att en obalans ska åtgärdas så snart den uppkommer, inte är önskvärt.

### **Korridor**

Med korridor menas att en gräns sätts för hur stor balansering som kan göras vid ett och samma tillfälle. Korridoren är symmetrisk, övre och undre gräns är till exempel +1 respektive -1 procent. Det tillämpade balanstalet är då aldrig större än 1,01 eller mindre än 0,99. Nackdelen med en korridor jämfört med den föreslagna dämpningen är de fasta gränserna. För snäva eller för generösa gränser har båda sina avigsidor. Om korridoren är smal och balanseringsbehovet stort kan det leda till att balanseringsperioden förlängs avsevärt. Med en bred korridor dämpas effekterna för pensionärerna bara i riktigt dåliga tider. Den föreslagna dämpningen kan ses som en flexibel korridor, vilket är att föredra.

### **Nominell garanti**

Två alternativa begränsningsregler för balanseringen har diskuterats under den här rubriken.

Den ena innebär att balanseringen aldrig får medföra att inkomstpensionerna sänks. Den nominella garantin gäller alltså bara balanseringens bidrag. Följsamhetsindexeringen med inkomstindex tillåts fortfarande sänka inkomstpensionen räknat i kronor. Det inträffar om inkomstindex ökar med mindre än normen 1,6 procent. Om pensionssystemet har ett underskott, tillväxten är låg och likaså inflationen (inkomstindex ökar med högst 1,6 procent) åtgärdas underskottet inte alls. Pensionerna följsamhetsindexeras och pensionsbehållningarna inkomstindexeras, det finns inget utrymme för balanseringen. Den förhållandevis höga

normen på 1,6 procent i kombination med låg inflation kan således innebära att balanseringen i princip sätts ur spel.

Den andra typen av garanti är egentligen en ”prisgaranti”: balanseringen får aldrig medföra en sämre indexering än KPI-indexering. Det är först då följsamhetsindexeringen ger en uppskrivning av pensionerna som överstiger en prisindexering, som en nödvändig negativ balansering tillåts ha effekt. I det här fallet krävs således att den reala tillväxten överstiger 1,6 procent. Detta är alltså en strängare balanseringsbegränsning än den ovan beskrivna, undantaget situationer med deflation. ”Prisgarantin” har alltså samma negativa konsekvenser som nominella garantin.

## Inkomstindex

I avsnitt 4.2 redovisas ett alternativt sätt att beräkna inkomstindex. Beräknings sättet innebär bl.a. att korrektionsfaktorer inte behöver beräknas – varför förklaras nedan. Naturligtvis, och som framgått tidigare, är förekomsten av korrektionsfaktorer ingalunda skälet till indexets nya utformning.

### Inkomstindex utan korrektionsfaktor

Med det föreslagna indexet skulle indexförändringen t.ex. 2015/2016 motsvara förhållandet mellan genomsnittlig inkomst 2015 enligt en prognos gjord 2015 och snittinkomsten 2014 enligt prognos gjord 2014.

När inkomstindex 2016 beräknas i augusti 2015 är inkomsten för 2014 ännu inte känd – pensionsgrundande inkomst för 2014 fastställs i slutet av november 2015. Däremot finns möjlighet att göra en ny (bättre) prognos för 2014 baserad på nytt underlag. I den föreslagna indexformeln ersätts dock inte den gamla prognosen för 2014 med en ny. Däremot används naturligtvis alltid senast kända information som underlag för prognosen av snittinkomsten 2015.

Att i stället, i likhet med nuvarande indexformel, ersätta den äldre prognosen med ett nytt värde för 2014 och korrigera för prognosavvikelsen ger samma resultat som att behålla den äldre prognosen och utan korrektionsfaktor. Korrektionsfaktorn anpas-

sar inkomstindexets utveckling. Den innebär således inte att en för hög eller låg framskrivning av pensionen i efterhand korrigeras för individen. Vid varje tidpunkt görs en så bra prognos av inkomstutvecklingen som möjligt.

Att den föreslagna indexformeln är självkorrigerande framgår genom utveckling av formeln för index. Nedan har  $I_1$  satts till 100.

$$\begin{aligned} I_3 &= (PGI_2/PGI_1) * I_2 = (PGI_2/PGI_1) * (PGI_1/PGI_0) * I_1 \\ &= (PGI_2/PGI_0) * 100 \end{aligned}$$

Alltså, vid varje tidpunkt mäts utvecklingen från startpunkten  $PGI_0$  till senast prognostiserade snittinkomst. Avsaknaden av korrektionsfaktor medför inte att prognosfelen ackumuleras.



# Departementsserien 2015

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Gåldenärens möjligheter att överklaga utmättningsbeslut. Ju.
2. Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. Fi.
3. Trossamfundens sociala insatser. En preliminär undersökning. S.
4. Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys. Ju.
5. Uppbörd av böter. Ju.
6. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. S.

# Departementsserien 2015

---

## Systematisk förteckning

---

### **Finansdepartementet**

Värdepapperscentraler och kontoföring av  
finansiella instrument. [2]

### **Justitiedepartementet**

Gäldenärens möjligheter  
att överklaga utmättningsbeslut. [1]

Brottmålsprocessen – en konsekvens-  
analys. [4]

Uppbörd av böter.[5]

### **Socialdepartementet**

Trossamfundens sociala insatser.  
En preliminär undersökning. [3]

En jämnare och mer aktuell utveckling av  
inkomstpensionerna.[6]











