

Remissyttrande

En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna, Ds 2015:6

Pensionsmyndigheten ställer sig bakom förslagen i promemorian.

De föreslagna förändringarna skulle innebära att inkomstpensionens utveckling, så när som på avdraget på 1,6 procent avseende förskott på inkomstillväxten, närmare följer inkomstutvecklingen. Dessutom uppnås en jämnare utveckling av inkomstpensionerna under en balanseringsperiod.

Det föreslagna inkomstindexet är betydligt enklare än det nuvarande. Med borttagande av övriga utjämningsåtgärder ökar dessutom enkelheten i hela inkomstpensionens resultat- och balansräkning. Genom förslagen om minskad eftersläpning och förenkling underlättas förståelsen för både inkomstpensionens utveckling och för utvecklingen av inkomstpensionssystemets resultat.

Därtill minskas den oönskade volatiliteten hos inkomstpensionssystemet, genom förslaget att låta balanstalet påverka skulden till de pensionerade vid första möjliga tidpunkt. Promemorians förslag innebär också en förändring av skuldeberäkning avseende förvärvsaktiva. Förslaget att skjuta upp skuldeffekten av indexeringen till efter årsskiftet, och endast behålla verkan på skulden från balanstalet, innebär att omräkningen blir mer konsistent med det sätt på vilket skulden påverkar systemets utflöden. Dagens regler överskattar inkomstpensionssystemets skuld och den föreslagna förändringen är därför, i likhet med övriga förslag, viktig att genomföra.

Promemorians förslag att förenkla formeln för omsättningstiden ger samtidigt en mer korrekt beräkning. Förslaget tar även väl hand om problemet i nuvarande formel som uppstår genom det ökande antalet personer som samtidigt uppbär pension och intjänar ny pensionsrätt, samt att spridningen i uttags- och utträdesålder ökar. Dagens beräkning tar inte fullt ut hänsyn till de förändrade pensioneringsmönstren. Därigenom överskattas systemets tillgångar och den föreslagna förändringen är därför, i likhet med övriga förslag, viktig att genomföra.

Tillsammans med elimineringen av överkompensation under en balanseringsperiod uppnås viktiga tekniska förbättringar av inkomstpensionssystemet. Samtidigt förenklas beräkningsmetoden. Sammantaget förbättras funktionaliteten utan att komplexiteten behöver ökas, tvärt om minskar den.

Frågan om när förändringarna ska genomföras lämnas öppen i utredningen. Pensionsmyndigheten anser att genomförandet bör ske så att ändringarna får genomslag på indexeringen redan vid årsskiftet 2015/2016. Detta för att undvika en indexering av inkomstpensioner och inkomstpensionsrätter med hela överskottet per den 31 december 2014 på 3,75 procent (306 miljarder), och på så vis minska risken för en negativ balansering året därpå och följande år.

2015-03-16

Pensionsmyndigheten har denna uppfattning trots att prognoserna pekar mot ett starkt balanstal även för år 2016. Enligt prognosen kommer balanseringsperioden att upphöra 2017.

Prognoserna är behäftade med stor osäkerhet. En negativ utveckling under åren 2015 – 2017 kan inte utslutas. Nedgång i sysselsättningen, fallande aktiekurser eller ränteuppgång kan leda till att den nu prognostiserade positiva resultatutvecklingen blir mycket svagare eller till att resultatutvecklingen blir negativ. Om genomförandet då sker efter 2015/2016 ökar risken väsentligt för negativ balansering under de påföljande åren. Att snarast införa de nya reglerna med en utdelning på en tredjedel av det samlade överskottet kommer däremot att ge ett lugnare förlopp, samt öka sannolikheten för en längre period av positiva omräkningar under de närmsta åren.

Nackdelarna med ett snabbare införande förverkligas om den positiva trenden i prognosen står sig. Då förlängs balanseringsperioden och nivån på pensionsrätternas värde blir något lägre under några år. Detta kommer att leda till smärre omfördelningar mellan åldersklasser samt medföra något högre kompensation från statsbudgeten i form av högre garantipension och högre bostadstillägg. Kollektivet med låga pensioner påverkas inte i nämnvärd omfattning av inkomstpensionens indexering, vare sig positivt eller negativt.

I sammanhanget kan sägas att de regler som infördes inför balanseringen 2010, med en AP-fond utjämnad över tre år istället för det senaste bokförda värdet, har medfört att balanseringsperioden har förlängts något. Hade istället endast det senaste årets AP-fondsvärde använts i beräkningen hade balanstalet nu varit högre och balanseringsperioden hade upphört något tidigare.

Pensionsmyndigheten har i ett antal skrivelser till regeringen belyst behovet av att justera tekniken i beräkningsreglerna för inkomstpensionen. De mest nödvändiga av dessa justeringar har beaktats genom förslagen i föreliggande utredning, samt genom den redan beslutade elimineringen av överkompensationseffekten.

Pensionsmyndighetens från början lagda förslag till utformning av inkomstindex¹ var att inkomstindexet för år t skulle avse prognosticerad nivå för inkomstmåttet (genomsnittinkomsten) för samma år. Nu föreslagna utformning innebär att inkomstindex för år t beror på snittinkomsten år t-1.

Det av Pensionsmyndigheten tidigare föreslagna framskjutandet av inkomstindexet skulle ta bort all oönskad volatilitet som orsakas av nuvarande eftersläpning i indexeringen av pensionsskulden i förhållande till inkomstutvecklingen. Det nu liggande förslaget innebär att endast utjämnings av inkomstindex tas bort. Det minskar eftersläpningen i inkomstindex, men tar inte bort den helt. Cirka två tredjedelar av den oönskade volatiliteten från variationerna i inkomstillväxttakten kvarstår medan en tredjedel elimineras.

Valet att inte fullt ut genomföra den förändring Pensionsmyndigheten föreslog förklaras av att en ökning av prognosinslaget i inkomstindex inte anses önskvärd. Pensionsmyndigheten förstår argumenten för denna avvägning. Regeln om att

¹ Utvärdering av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet (2012-03-01)

2015-03-16

underskott och överskott i en balanseringsperiod endast till en tredjedel av sin storlek ska påverka indexeringen av inkomstpensionerna ger ändå en tillfredsställande effekt. Faktum kvarstår emellertid att möjligheten till fullständig eliminering av oönskad volatilitet inte tas tillvara i förslaget.

Övrigt

När det gäller de i bilagan till promemorian beskrivna förkastade alternativa förslagen delar Pensionsmyndigheten regeringens och Pensionsgruppens värdering att det lämnade förslaget är att föredra framför de beskrivna alternativen. Olika former av nominella garantier är kortsiktigt fördelaktiga för de försäkrade, i synnerhet för pensionärerna, men leder till risker för långvariga finansiella obalanser med följande långa anpassningsförlopp. Reglerna komplicerar dessutom systemet och gör det därmed svårare att förstå. Båda dessa nackdelar anser vi överväga fördelarna med nominella garantier.

Pensionsmyndigheten instämmer i bedömningen att även ett välfungerande pensionssystem kommer att behöva utvecklas. Myndigheten har i olika skrivelser nämnt ett antal tekniska frågor som bör bli föremål för sådan utveckling. Bland annat rör det detaljer om

- delningstalens utformning, de ekonomiska och/eller de demografiska,
- den s.k. halvårsindexeringen,
- förskottsräntans nivå, dvs. normen på 1,6 procent
- utformningen av inkomstmättet

För pensionssystemets trovärdighet och begriplighet är det viktigt att förändringarna stärker systemets önskade egenskaper samt att förändringsprocessen i sådana avseenden ges erforderlig tid.

Pensionsmyndigheten har redan tidigare framfört att anledning finns att överväga en mindre detaljerad lagreglering av vissa beräkningsmetoder. Detta mot bakgrund av att ny kunskap, nya metoder sannolikt även fortsättningsvis gör det möjligt att förbättra beräkningsmetoderna.

Skillnaden mellan hur lagstiftaren valt att reglera samma beräkningsparametrar inom premiepensionen respektive inkomstpensionen är slående. Lagstiftaren har när det gäller premiepensionen överlåtit åt Pensionsmyndigheten att besluta om metod för att beräkna delningstal, arvsvinster, administrationskostnadsavdrag, årlig omräkning av pensionerna, förskottsränta m.m. Lagstiftaren har här i stort sett begränsat sig till endast kravet att tillämpade metoder ska vara försäkringsmässiga. Motsvarande metoder inom inkomstpensionen är istället detaljreglerade i lag.

Det finns för- och nackdelar med båda styrsätten. Pensionsmyndigheten har ingen bestämd uppfattning om huruvida det bör ske en harmonisering vad gäller lagens detaljeringsgrad inom inkomst- och premiepensionen. Dock anser myndigheten att anledning finns för en diskussion om ändamålsenligheten och lämpligheten i respektive tillvägagångssätt. Syftet med diskussionen skulle vara att antingen bättre

2015-03-16

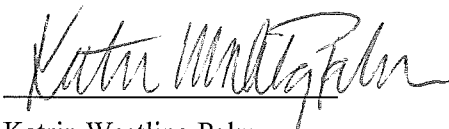
underbygga nuvarande skillnad i styrningens detaljeringsnivå i respektive delsystem eller leda fram till att påbörja arbete med att göra styrningen mer enhetlig.

En fråga som inte har direkt koppling till det lagda förslaget men som Pensionsmyndigheten likväl finner angelägen att lyfta fram gäller tidpunkten för när beräkning ska ske och när inkomstindex ska fastställas.

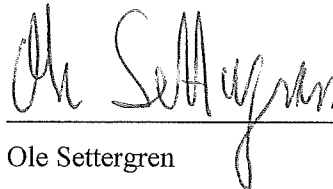
Pensionsmyndigheten anser det önskvärt att återgå till en ordning där beräkning och fastställande av inkomstindex sker under hösten istället för under sommaren. Fram till och med år 2008 beräknades och fastställdes inkomstindex på hösten. En beräkning av inkomstindex som görs sent under året minskar förstås prognosfelet vilket i sin tur minskar volatiliteten i inkomstindex. Pensionsmyndigheten anser att detta är en viktig aspekt.

Beslut

Detta remissvar har beslutats av generaldirektör Katrin Westling Palm efter föredragning av avdelningschefen Ole Settergren. I handläggningen av ärendet har även analytikern Danne Mikula deltagit.



Katrin Westling Palm



Ole Settergren

2015-03-16

Bilaga:**Pensionsmyndighetens olika skrivelser till regeringen angående vissa detaljer i beräkningsreglerna**

1.

Beräkningsuppdrag — alternativa sätt att beräkna inkomstpensionssystemets pensionsskuld och avgiftstillgång 2010-02-26

2.

Utvärdering av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet (2012-03-01)

3.

Fördjupad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet (2013-02-25)

4.

Kompletterande analys av inkomstindex utformning (2013-06-24)

