

# Ålderspensions- systemet vid sidan av statsbudgeten





## Förslag till statsbudget för 2008

## Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

## Innehållsförteckning

---

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	5
2	Lagförslag.....	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension .....	7
3	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten .....	9
3.1	Omfattning.....	9
3.2	Pensionssystemet – ett långsiktigt åtagande som måste vårdas .....	10
3.3	Inkomstpensionssystemets finansiella ställning .....	10
3.4	Premiepensionssystemets utveckling .....	11
3.5	Den genomsnittliga pensionsåldern och utträdet från arbetsmarknaden .....	13
3.6	Kunskapen om pensionssystemet .....	14
3.7	Ålderspensionsadministrationen.....	15
3.7.1	Ålderspensionssystemets administrationskostnader .....	15
3.7.2	Den framtida pensionsadministrationen .....	16
3.8	Förslag till författningsändringar.....	16
3.8.1	Följdändring av beräkning av pensionsgrundande inkomst m.a.a. ändring i inkomstskattelagen .....	16

## Tabellförteckning

---

3.1	Utgifter vid sidan av statsbudgeten .....	9
3.2	Kostnader för premiepension.....	9
3.3	Pensionsspararnas fondinnehav.....	12
3.4	Förvaltade tillgångarnas marknadsvärde inom den traditionella försäkringen och procentuella fördelning på tillgångsslag .....	12
3.5	Avgifter som pensionsspararna betalar till PPM .....	12
3.6	Administrationskostnader för ålderspensionen.....	15

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## **Regeringen föreslår att riksdagen**

---

1. antar regeringens förslag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (avsnitt 2.1 och 3.8).



## 2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

---

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 21 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 kap.

#### 21 §

Vid beräkning av en försäkrads pensionsgrundande inkomster av anställning *skall* avdrag göras för kostnader som denne har haft i arbetet, i den utsträckning kostnaderna, minskade med kostnadsersättning som den försäkrade har fått, överstiger 1 000 kronor. Avdrag *skall* också göras för debiterad allmän pensionsavgift som den försäkrade *skall* betala för dessa inkomster enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift. Avdraget för den allmänna pensionsavgiften *skall* i första hand göras från inkomst enligt 5 §.

Vid beräkning av en försäkrads pensionsgrundande inkomster av anställning *ska* avdrag göras för kostnader som denne har haft i arbetet, i den utsträckning kostnaderna, minskade med kostnadsersättning som den försäkrade har fått, överstiger 5 000 kronor. Avdrag *ska* också göras för debiterad allmän pensionsavgift som den försäkrade *ska* betala för dessa inkomster enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift. Avdraget för den allmänna pensionsavgiften *ska* i första hand göras från inkomst enligt 5 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008 och tillämpas första gången vid fastställande av pensionsgrundande inkomst för intjänandeåret 2008.





## 3 Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

### 3.1 Omfattning

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten omfattar inkomstpensionssystemet (inkomstpension och tilläggspension) och premiepensionssystemet (premiepension).

Pensionsutgifter inom inkomstpensionssystemet, som är ett fördelningssystem, finansieras löpande av de pensionsavgifter som betalas in till systemet. Första till fjärde samt sju AP-fonderna förvaltar de buffertfonder som ska utjämna svängningar mellan pensionsavgifter och utbetalningar. Skatteverkets, Försäkringskassans och Kronofogdemyndighetens kostnader för administrationen av inkomstpensionssystemet samt AP-fondernas interna kostnader belastar första till fjärde AP-fonderna och täcks genom att pensionsspararnas pensionsbehållning minskas.

Inom premiepensionssystemet placeras de inbetalade pensionsavgifterna i fonder enligt pensionsspararnas önskemål. Sjunde AP-fonden förvaltar en stor andel av det fonderade kapitalet. Pensionsutbetalningarna inom premiepensionssystemet finansieras genom avyttring av fonderade medel och täcks genom att behållningen på pensionsspararnas premiepensionskonton minskar i motsvarande mån. Administrationskostnaderna för premiepensionssystemet inklusive ersättningar till Skatteverket, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten för deras administration av premiepensionssystemet täcks genom avgifter som dras av tillgodohavandena på pensionsspararnas premiepensionskonton, och redovisas därför inte under ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

**Tabell 3.1 Utgifter vid sidan av statsbudgeten**

*Milljoner kronor*

	Utfall 2006	Beräknat 2007 <sup>1</sup>	Beräknat 2008	Beräknat 2009	Beräknat 2010
AP-fonderna, pensionsutgifter	176 156,0	186 575,0	198 512,0	215 632,0	232 156,0
Administrationskostnader	2 749,0	2 615,0	2 581,0	2 946,0	3 099,0
<b>Totalt vid sidan av statsbudgeten<sup>1</sup></b>	<b>178 905,0</b>	<b>189 190,0</b>	<b>201 093,0</b>	<b>218 578,0</b>	<b>235 255,0</b>

<sup>1</sup> Fr.o.m. 2006 ingår inte premiepensionen i de totala kostnaderna vid sidan av statsbudgeten.

**Tabell 3.2 Kostnader för premiepension**

*Milljoner kronor*

	Utfall 2006	Beräknat 2007 <sup>1</sup>	Beräknat 2008	Beräknat 2009	Beräknat 2010
Premiepensionssystemet, pensionsutgifter	232,0	446,0	775,0	1 270,0	1 977,0

### 3.2 Pensionssystemet – ett långsiktigt åtagande som måste vårdas

Pensionssystem bygger på en mycket lång intjänandetid och en utbetalningstid som sträcker sig över ett par decennier och påverkar därmed individen under hela den förvärsaktiva tiden. För pensionssystemet är trygghet, förutsägbarhet och långsiktighet nyckelord. Det är därför av stort värde för de försäkrade att pensionssystemet vilar på en bred överenskommelse så att spelreglerna inte ändras vid ett regeringskifte. Förutom detta faktum krävs att allmänheten också är övertygad om såväl den politiska som den finansiella stabiliteten och agerar utifrån detta. Först då kan vi dra fullt ut nytta av ett stabilt pensionssystem och dess inbyggda drivkrafter till arbete. Det är därför väsentligt att omsorgsfullt vårda pensionsöverenskommelsen och att också tydligt markera att pensionsreformen långsiktigt ligger fast.

Genomförandegruppen hade i uppdrag att genomföra pensionsreformen och att vårda pensionsöverenskommelsen. De avslutade sitt arbete i och med riksdagsvalet 2006. Gruppen efterlämnade ett gemensamt dokument där de viktigaste delarna i överenskommelsen dokumenterades. Man var också överens om att en ny grupp bestående av riksdagsledamöter från de fem partierna bakom överenskommelsen skulle bildas, med uppdrag att förvalta överenskommelsen och samråda i frågor som rör denna.

### 3.3 Inkomstpensionssystemets finansiella ställning

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

uppbyggnad samt de faktorer och förlopp som påverkar systemets skulder och tillgångar.

Fördelningssystemets tillgångar består till cirka 90 procent av den s.k. avgiftstillgången, dvs. värdet av systemets anspråk på 16 procent av alla framtida pensionsgrundande inkomster och pensionsgrundande transfereringar m.m. Resterande tillgångar, cirka 10 procent, är det kapital som förvaltas av den s.k. buffertfonden Första-Fjärde samt Sjätte AP-fonden. Buffertfondens existens innebär att det är möjligt att finansiera pensionsutgifterna med en fast avgift även under perioder när inkomsterna är lägre än utgifterna.

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

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

För 2006 var tillgångarna för inkomstpensionen 6 803 miljarder kronor. Av dessa var 858 miljarder kronor fonderade och placerade i Första-Fjärde samt Sjätte AP-fonderna medan resterande 5 945 miljarder var den samlade avgiftstillgången för fördelningssystemet. Pensionsskulden var samtidigt 6 703 miljarder kronor, vilket innebär att överskottet under 2006 uppgick till 100 miljarder kronor, en ökning med 72 miljarder kronor sedan föregående år. Att tillväxten i inbetalda pensionsavgifter, som till stor del beror på sysselsättningsökningen under 2006, översteg tillväxten i inkomstindex är en viktig förklaring till årets positiva resultat. Även

AP-fondernas avkastning har bidragit till det positiva resultatet.

Samtidigt minskade dock avgiftstillgången med 13 miljarder kronor. Detta beror på att utbetalningstiden ökar som en följd av att medellivslängden ökar. Mellan 2004 och 2005 höjdes dock den genomsnittliga intjänande-åldern. Detta återspeglar sig i resultatet för 2006.

Resultatet för AP-fonderna följde den positiva utvecklingen på kapitalmarknaden och ökade med sammanlagt 89 miljarder kronor. Avkastningen på 10,7 procent svarade för drygt 83 miljarder kronor. Pensionsavgifterna översteg pensionsutbetalningarna, vilket efter avdrag för administrationskostnader svarade för den återstående buffertfondökningen med drygt 5 miljarder kronor.

Pensionsskulden ökade med 242 miljarder kronor. En ökning i den genomsnittliga indexeringen i inkomstpensionssystemet stod för 194 miljarder kronor av ökningen. Under 2006 ökade medellivslängden, vilket medförde att den genomsnittliga utbetalningstiden av pension har ökat med 21 dagar. Det ökade skulden med 33 miljarder kronor. Resterande del av ökningen förklaras av att nyintjänade pensionsrätter översteg årets pensionsutbetalningar.

Balanstalet för 2006 som visar ställningen den 31 december 2005 har ökat från 1,0044 till 1,0149. I princip gäller att om sysselsättningen ökar så stärks balanstalet. Om sysselsättningen minskar, kommer, i princip, summan av inkomster att öka långsammare än genomsnittsinkomsten och balanstalet tenderar att försvagas. För pensionssystemets finansiella ställning är utvecklingen av antalet personer som har en pensionsgrundande inkomst bland de viktigaste variablerna.

Känslighetsanalyser visar att när summainkomster ökar med 1 procent och medelinkomsten är oförändrad ökar balanstalet med 0,9 procent. Om enprocentsökningen avser personer under 30 år ökar balanstalet med 1,4 procent och med 0,5 procent om inkomstökningen skulle ske bland personer över 50 år. En ökning av enbart medelinkomsten med 1 procent försvagar balanstalet med 0,3 procent.

Längden på den förvärvsaktiva tiden har också en påverkan på balanstalet. Om alla skulle både senarelägga sitt utträde ur arbetskraften och senarelägga sitt uttag av ålderspension med ett år till så stärks balanstalet med 1,2 procent. Om alla mellan 17 och 29 år hade sitt inträde på arbets-

marknaden ett år tidigare så stärks balanstalet med 1,5 procent första året och effekten blir större året efter.

En annan faktor som kan påverka balanstalet positivt är buffertfondernas avkastning. Om fondens avkastning ökar 10 procentenheter jämfört med avkastningen 2005 förstärks balanstalet med 1 procent.

### 3.4 Premiepensionssystemets utveckling

Premiepensionssystemet är ett fonderat system där pensionsspararna själva väljer i vilka fonder premiepensionspengarna ska placeras. Pensionen utbetalas genom att det ackumulerade kapitalet säljs av. Tillgångarna utgörs av pensionsspararnas placeringar i fonder. Pensionsskulden till aktiva och pensionerade för fondsäkring är i huvudsak knuten till fondandelar. Förändringar i fondandelarnas värde påverkar direkt och lika mycket pensionsspararnas tillgångar i systemet. Pensionsskulden för traditionell försäkring är värdet av återstående garanterade utbetalningar. Värdet beräknas med antaganden om framtida avkastning, livslängder och driftskostnader. Återbäringsräntan inom den traditionella försäkringen uppgick under 2006 till i genomsnitt 6,0 procent.

Under perioden januari till juni 2007 har premiepensioner om 202,2 miljoner kronor betalats ut, vilket ska jämföras med 101,7 miljoner kronor under motsvarande period 2006.

Den 30 juni 2007 fanns det totalt ca 397 000 (297 000 år 2006) pensionärer till vilka utbetalning sker, varav ca 348 000 i fondförsäkring och ca 49 000 i traditionell försäkring. De kommande åren beräknas antalet personer som tar ut premiepension öka med mellan 100 000 och 110 000 personer årligen.

Tidpunkten för placeringen av fastställda pensionsrätter i premiepensionssystemet tidigarelades föregående år så att placeringen fortsättningsvis kommer att ske i december varje år. Föregående år medförde detta att PPM tidigarelade placeringen av fastställda pensionsrätter från januari 2007 till december 2006.

#### *Fondval och fondinnehav*

Under april 2007 genomförde ca 132 000 nya pensionssparare sitt första fondval. Av dessa var

ca 71 procent mellan 18 och 24 år. Totalt placerades ca 181 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 1 370 kronor per pensionssparare. Under första halvåret 2007 har ca 1 126 000 fondbyten genomförts, motsvarande ca 9 200 byten per handelsdag. Den 30 juni 2007 fanns det 84 fondförvaltare med tillsammans 775 fonder i premiepensionssystemet.

Den 30 juni 2007 hade totalt ca 5,6 miljoner pensionssparare ett fondinnehav i premiepensionssystemet till ett marknadsvärde om ca 296 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 53 000 kronor per pensionssparare. Pensionsspararnas fondinnehav fördelar sig enligt tabellen nedan.

**Tabell 3.3 Pensionsspararnas fondinnehav**

Fondkategori	Marknadsvärde 30 juni 2007 (miljarder kronor)	Fördelning i procent 30 juni 2007	Marknadsvärde 30 juni 2006 (miljarder kronor)	Fördelning i procent 30 juni 2006
Aktiefonder	159,3	54	108,8	50
Blandfonder	9,8	3	7,9	4
Generationsfonder	33,8	12	25,3	12
Räntefonder	9,4	3	9,1	4
Premiesparfonden	84,1	28	64,5	30
<b>Totalt</b>	<b>296,4</b>	<b>100</b>	<b>215,6</b>	<b>100</b>

Värdeutvecklingen inklusive valutaresultat för första halvåret uppgick till 27,8 miljarder kronor vilket motsvarar en förändring av PPM-index på 10,6 procent. Detta är en markant förbättring jämfört med föregående år. Den 30 juni hade ca 98 procent av pensionsspararna haft en positiv värdeutveckling på sina konton sedan starten av premiepensionssystemet.

Förvalt kapital var per den 30 juni 2007 placerat med ca 59 procent av fondmedlen i utländska aktier, ca 32 procent i svenska aktier och ca 9 procent i räntebärande papper (huvuddelen svenska).

Premieinkomsten för den traditionella försäkringen uppgick till 245,7 miljoner kronor varav 244,2 miljoner kronor var medel som överförts från fondförsäkring till traditionell försäkring. Då PPM ändrat tidpunkt för placering av nya pensionsrätter i premiepensionssystemet från januari till december, kommer nya pensionsrätter att placeras först i december 2007. Värdet på de förvaltrade tillgångarna uppgick den 30 juni 2007 till 992,6 miljoner kronor.

**Tabell 3.4 Förvaltrade tillgångarnas marknadsvärde inom den traditionella försäkringen och procentuella fördelning på tillgångsslag**

Tillgångsslag	Marknadsvärde 30 juni 2007 (miljoner kronor)	Fördelning i procent 30 juni 2007	Marknadsvärde 30 juni 2006 (miljoner kronor)	Fördelning i procent 30 juni 2006
Svenska räntor	725,0	73	350,1	72
Svenska aktier	89,4	9	112,4	23
Globala aktier	177,8	18	21,1	4
Likvida medel	0,4	0	3,7	1
<b>Totalt</b>	<b>992,6</b>	<b>100</b>	<b>487,3</b>	<b>100,0</b>

### Avgifter

Under 2006 betalade varje pensionssparare i genomsnitt 0,56 procent av pensionsbehållningen i avgifter, dels avgiften till fondförvaltarna på i genomsnitt 0,40 procent, dels 0,16 procent för administration eller totalt 1 227 miljoner kronor. Under 2007 har 1 090 miljoner kronor återförts till pensionsspararna som rabattmedel. År 2006 infördes ett tak för avgiftsuttaget för administrationen på 100 kronor per pensionssparare och år. Drygt 2 miljoner sparare betalade den maximala avgiften och den genomsnittliga avgiften blev 0,13 procent av förvalt kapital.

Avgiftens andel som pensionsspararna betalar till PPM faller i takt med att behållningen inom premiepensionssystemet ökar.

**Tabell 3.5 Avgifter som pensionsspararna betalar till PPM**

Fondkategori	Förvaltningsavgift i procent utan avdrag	Förvaltningsavgift i procent efter återförda rabattmedel
Aktiefonder	1,21	0,57
Blandfonder	0,68	0,47
Generationsfonder	0,53	0,33
Räntefonder	0,42	0,37
Premiesparfonden	0,50	0,14
<b>Totalt</b>	<b>0,88</b>	<b>0,40</b>

Den 1 april 2007 infördes en ny rabattmodell för fonderna inom premiepensionssystemet. Den nya modellen förväntas ge en ökad årlig rabatt till pensionsspararna på ca 250 miljoner kronor. Den nya modellen medför enligt PPM att kostnaderna för fondförvaltningen sänks från ca 0,4 till ca 0,3 procent av det förvaltrade kapitalet. Då ytterligare kapital investeras i fonderna kommer

det samlade värdet av rabatten på förvaltningsavgifterna att öka ytterligare.

PPM ansvarar för förvaltningen av de preliminära avgiftsmedel som Försäkringskassan månadsvis för över till Riksgäldskontoret till dess att pensionsrätterna fastställs och medlen placeras inom PPM:s försäkringsrörelse. Medlen får placeras i räntebärande värdepapper utgivna av svenska staten. PPM har uppdragit åt Kammarkollegiet att sköta den löpande förvaltningen. Bokfört värde på de förvaltade tillgångarna uppgick per den 30 juni 2007 till 38,7 (35,7) miljarder kronor.

### 3.5 Den genomsnittliga pensionsåldern och utträdet från arbetsmarknaden

Pensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen och har därmed en tydlig inbyggd arbetsstimulans. Pensionens storlek beror därutöver bl.a. på medellivslängdens utveckling. Ett längre arbetsliv och ökad sysselsättning är också något som är avgörande för att upprätthålla välfärden. Utvecklingen av den genomsnittliga pensionsåldern är därför av stort intresse. Enligt rapport Medelpensionsålder, utträdesålder och utträdesvägar (S2007/2828/SF) är tidpunkten för uttag av ålderspension dock inte alltid densamma som tidpunkten för utträde ur arbetskraften.

*Medelåldern för uttag av ålderspension* från det allmänna pensionssystemet har varit förhållandevis stabil runt 65 år trots införandet av en flexibel pensionsålder. Idag är det möjligt att ta ut sin ålderspension från 61 år, men ju längre man väntar med uttaget ju högre blir pensionen. Att 65-årsgränsen finns kvar i regelsystemen och i avtalspensioner kan bidra till att 65 år ses som den normala åldern för ålderspension. 65 år är också den ålder man kan bli berättigad till att få garantipension som i ett lägre inkomstskikt kompletterar den inkomstrelaterade pensionen, och den högsta ålder som vissa andra sociala förmåner kan betalas ut.

För dem som definitivt lämnar arbetsmarknaden före 65 års ålder är sjukersättning den vanligaste försörjningskällan. År 2005 var *medelåldern vid utträdet från arbetsmarknaden med antingen sjukersättning eller ålderspension* runt 60 år. För kvinnor var det 59 år och 61 år för män. Detta är en försämring jämfört med

1998 då utträdesåldern med dessa förmåner var nästan 62 år. Nedgången beror på en kraftig ökning i antalet relativt unga personer med sjukersättning. Om man gör beräkningen för personer som inte hade sjukersättning före 50 års ålder är utvecklingen mindre mörk och en mindre sänkning av utträdesåldern med 0,5 år har skett sedan 1998. Jämfört med 2002 har en viss uppgång i utträdesåldern ägt rum.

*Medelåldern för utträde från arbetsmarknaden* understiger medelåldern för uttag av ålderspension. Det finns även andra utträdesvägar från arbetslivet såsom tjänstepension, övergång till privatfinansierad verksamhet som hemarbete, studier, eller ren ledighet. Socialförsäkringen har i princip inga uppgifter för dessa personer men deras tidiga avgång från arbetsmarknaden innebär bortfall av avgifter till försäkringen eftersom de inte förvärvsarbetar. Om man utgår från personer som vid 50 års ålder var aktiva på arbetsmarknaden var utträdesåldern, oavsett i vilka former utträdet sker, 63,1 år för 2005. Utträdesåldern var högre för män än för kvinnor.

Utträdesåldern har stigit påtagligt under senare år. År 1998 var den 62,2 år. Ökningen på knappt ett år har varit likartad för både män och kvinnor. Det kan nämnas att utträdesåldern har höjts även i övriga nordiska länder och andra länder i Europa. Några förklaringar till detta kan vara att de som nu är i 60-årsåldern har högre utbildning än tidigare generationer, och att det nu är färre som arbetar med fysiskt krävande arbetsuppgifter. Anmärkningsvärt är dock att den stigande utträdesåldern saknar motsvarighet i stigande medelålder för uttag av ålderspension, utom för de allra senaste åren då den har stigit något.

Det är oklart om tendensen till ökad utträdes- och pensionsålder kommer att fortsätta. De reformerade reglerna i det allmänna ålderspensionssystemet talar dock för detta eftersom fler arbetsår innebär högre pension. Ett annat faktum som kan verka i denna riktning är den ökande insikten om behovet av att arbeta längre för att finansiera en stigande medellivslängd och en åldrande befolkning.

### 3.6 Kunskapen om pensionssystemet

Ett skäl till att pensionssystemet reformerades var den tidigare svaga kopplingen mellan arbete och pension. Utmärkande för det nya systemet är också det arbetsstimulerande inslaget, vilket främst tar sig uttryck i livsinkomstprincipen – alla pensionsgrundande inkomster påverkar pensionen oavsett när de tjänas in. Detta är inte bara en rättvis princip utan det är även viktigt ur ett samhällsperspektiv att mer arbete även lönar sig i form av högre pension. För att drivkrafter till arbete ska få effekt krävs dock kännedom om reglerna och då framförallt kännedom om livsinkomstprincipen. Ur individens perspektiv är det viktigt att ha grundläggande kunskaper så att individen har möjlighet att göra rationella livsval då det gäller utbildning, arbetsdebut och pensionsålder. Det är inte minst viktigt för att kunna göra rationella val om man ska pensionsspara eller inte. Sammantaget är det både för individen och samhället av intresse att informationen om pensionssystemet är balanserad och att en åtminstone basal kunskap är utbredd.

Försäkringskassans och Premiepensionsmyndighetens viktigaste verktyg för information om ålderspensionen är det orange kuvertet. Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten mäter årligen kunskaperna om ålderspensionssystemet efter det att det orange kuvertet skickats ut. Enligt Försäkringskassans årsredovisning visar årets mätning att kunskaperna ligger på en stabil nivå. Antalet personer som upplever sig känna till den allmänna pensionen väl eller ganska väl är 39 procent vilket är något högre än 2005 då motsvarande siffra var 37 procent. Bland kvinnorna har kännedomen ökat – från 31 procent till 34 procent medan den minskat bland männen – från 45 procent till 43 procent. Stort eller ganska stort förtroende för den allmänna pensionen har 35 procent av männen och 32 av kvinnorna. Motsvarande siffror för 2005 var 37 procent för männen och 27 procent av kvinnorna. Cirka 10 procent har inte något förtroende alls. Årets undersökning visar alltså att både den upplevda kunskapen och förtroendet för systemet har ökat bland kvinnor men minskat bland män.

Antalet som läser det orange kuvertet har ökat. År 2006 läste 80 procent av männen och 84 procent av kvinnorna innehållet jämfört med 79 procent för både män och kvinnor år 2005. Av de som läst och tagit del av innehållet har var

fjärde läst hela eller merparten medan var tredje enbart har tittat på det. Det är 41 procent som svarar rätt på frågan om hur många år som ligger till grund för pensionen. Detta är en marginell förbättring från 2005 då det var 40 procent som svarade rätt. Förbättringen gäller båda könen. De prognoser om den uppskattade framtida pensionen som redovisas i det orange kuvertet har 77 procent av dem som tagit del av kuvertet läst. Det är ingen skillnad mellan könen och det är också samma siffra som för 2005. Prognosen upplevs som trovärdig av de flesta. Sammanlagt 75 procent av dem som tagit del av prognosen anser att den är mycket eller ganska trovärdig vilket är samma resultat som för 2005 men något bättre än tidigare mätningar då andelen varit 71-72 procent.

Försäkringskassan har även på regeringens uppdrag särskilt studerat kunskapsnivån om ålderspensionssystemet bland utrikes födda jämfört med inrikes födda (dnr S2007/4703/SF). Undersökningen visar att utrikes födda personer i genomsnitt har mindre kunskap om den allmänna pensionen än vad personer födda i Sverige har. Det är framförallt de lågutbildade utrikes födda och de som bott i Sverige under en relativt kort period som har svårt att förstå hur pensionssystemet fungerar. Däremot är kunskapsskillnaderna små bland dem som har bott i Sverige under längre än 25 år och de utrikes födda med högskoleutbildning i förhållande till personer födda i Sverige.

Trots årliga utskick av de orange kuverten med information om pensionssystemet har kunskapsnivån under senare år bara marginellt förändrats. Tillkomsten av internetportalen [pension.se](http://pension.se) för några år sedan har avsevärt förbättrat de reella möjligheterna för en uppfattning om ens totala pension inklusive tjänstepensioner och i vissa fall även privata pensioner. Denna pensionsportal, som drivs av de privata pensionsbolagen och de statliga pensionsmyndigheterna tillsammans, utgör en väsentlig byggesten i arbetet med att öka kunskapen om pensionen och hur den påverkas av arbete. Ur detta perspektiv är det därför viktigt att portalen används liksom att den omfattar så många aktörer som möjligt och med så god kvalitet som möjligt. Trots portalen tycks inte heller denna märkbart ha medverkat till en bättre kunskapsnivå men det är fortfarande en förhållandevis liten andel som använder sig av portalen, vilket kan indikera att kunskapen om att den existerar

inte är tillräckligt utbredd. Den uppmätta kunskapen och användningen av portalen ska ställas i relation till att över hälften av dem i förvärvsaktiv ålder har ett privat pensionsparande.

Sammantaget är det alltså endast 39 procent som känner till den allmänna pensionen åtminstone ganska väl och endast ca 10 procent som har använt sig av pensionsportalen. En inte obetydlig grupp tycks alltså pensionspara privat utan att ha en särskilt god kunskap om hur det allmänna pensionssystemet fungerar. Det kan likväl vara ett befogat sparande men det finns en risk att det är en inte obetydlig grupp som antingen sparar mer än vad de skulle gjort med tillräcklig information eller som skulle pensionspara mer om de haft bättre kunskap. Mycket information sprids av försäkringsbolag och andra som säljer pensionsprodukter men deras motiv är av naturliga skäl annorlunda och normalt drivna av ett försäljningsintresse. Det finns sammantaget skäl för regeringen att överväga vilket ansvar staten har för pensionsinformationen och om staten i form av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten eller möjligen andra statliga aktörer bör ta ett större ansvar för att informera och balansera den information som lämnas av pensionsbolagen.

### 3.7 Ålderspensionsadministrationen

#### 3.7.1 Ålderspensionssystemets administrationskostnader

Kostnaderna för att administrera ålderspensionen är betydande och uppgår till närmare 5 miljarder kronor när alla förvaltningskostnader inklusive transaktionskostnaderna för fonderade medel räknas in. Kostnaderna fördelas på Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Skatteverket och AP-fonderna enligt nedan.

**Tabell 3.6 Administrationskostnader för ålderspensionen**

	Inkomst pension	Premie- pension	Totalt
Avgiftsuppbörd, beräkning av pensionsgrundande inkomst (Skatteverket)	403	75	478
Pensionsadministration (FK och PPM)	794	260	1 054
<b>Summa Försäkringsadministration</b>	<b>1 197</b>	<b>335</b>	<b>1 532</b>
Bruttoredoisade kapitalförvaltningskostnader (AP-fonden och PPM)	880	0	880
Nettoredoisade kapitalförvaltningskostnader inkl. courtage (AP-fonden och PPM)	1 113	1 429	2 542
<i>Summa kapitalförvaltning</i>	<i>1 993</i>	<i>1 429</i>	<i>3 422</i>
<b>Summa kostnader</b>	<b>3 190</b>	<b>1 764</b>	<b>4 954</b>

Källa: Pensionssystemets årsredovisning 2006

Samtliga kostnader belastar pensionssystemet och påverkar därmed pensionsspararnas tillgångar och pensionssystemets finanser. Högre kostnader ökar på marginalen risken för att den automatiska balanseringen ska aktiveras. Mot bakgrund av detta är det angeläget att arbeta för att kostnaderna hålls så låga som det är möjligt och att det är rätt kostnader som belastar pensionssystemet. Regeringen kommer att fortsätta med detta fokus.

En åtgärd i det arbetet är översynen av den nuvarande tudelningen av pensionshanteringen mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten. Att samla administrationen bör rimligen vara långsiktigt billigare, vilket också är slutsatsen i betänkandet Ny pension – Ny administration (SOU 2006:111).

Försäkringskassans, Kronofogdemyndighetens och Skatteverkets kostnader för den inkomstgrundade allmänna pensionen finansieras av AP-fonden och premiepensionssystemet. Regeringen beslutar om ersättning från fonden och premiepensionssystemet efter en samlad framställan från Försäkringskassan om de beräknade faktiska kostnaderna. Kostnaderna grundar sig på beräkningsmodeller hos myndigheterna. För att säkerställa kvaliteten har Statskontoret på den tidigare regeringens uppdrag granskat de modeller som Försäkringskassan och Skatteverket tillämpar. Statskontoret har i två rapporter (S2006/3796/SF) därvid påpekat ett antal brister och föreslagit åtgärder som ökar kvaliteten på de beräkningar som ligger till grund för regeringens beslut om ersättning från AP-fonden och

premiepensionssystemet. Myndigheterna har också vidtagit åtgärder med anledning av rapporterna. Försäkringskassan har på regeringens uppdrag också gjort en beskrivning och översyn av beräkningsmodellen bl.a. med utgångspunkt i Statskontorets granskning. Regeringen avser också att ytterligare uppmärksamma detta område i syfte att säkra att rätt kostnader belastar AP-fonden och premiepensionssystemet och därmed att förtroendet för att så sker kan stärkas.

Försäkringskassan fick i regleringsbrevet för 2006 i uppdrag att identifiera delar av regelsystemet som är särskilt kostsamma i förhållande till dess värde. Det bakomliggande syftet var att se om det går att minska kostnaderna utan att rubba principerna bakom pensionsöverenskomsten. Försäkringskassan gör i en rapport (S2007/4372/SF) följande bedömning. Reglerna är i många fall komplicerade och har också ofta varit dyra att genomföra men till följd av en långt driven automatisering så är kostnaderna idag redan tagna. Att nu förenkla sådana komplicerade regler riskerar att leda till så stora omställningskostnader att förenklingen inte är motiverad ur kostnadssynpunkt. Försäkringskassans övergripande slutsats är att ur strikt kostnadssynpunkt bör regelverket snarare ändras så lite som möjligt. I rapporten pekar dock Försäkringskassan ut ett antal mindre och större åtgärder där vissa skulle minska kostnaderna och andra förenkla utan att minska kostnaderna.

Flera av förslagen bör på sikt kunna genomföras men överlag krävs ytterligare beredning av konsekvenserna innan definitiv ställning kan tas. Regeringen avser att tillsammans med Försäkringskassan bereda frågorna och därefter återkomma med eventuella förslag till ändringar, förutsatt att sådana inte rubbar de grundläggande principerna för pensionsreformen.

### 3.7.2 Den framtida pensionsadministrationen

Administrationen av ålderspensionen – garantipensionen, inkomst- och tilläggspension respektive premiepension – är i dag uppdelad mellan Försäkringskassan (FK) och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Denna ordning var ändamålsenlig vid det omfattande uppbyggnadsarbetet av det nya ålderspensionssystemet. I nuvarande förvaltningskede är det snarare en

nackdel. Den förra regeringen tillsatte därför under 2005 en utredning med uppdrag att främst analysera två huvudalternativ för en samlad struktur – all hantering samlad hos Försäkringskassan respektive all hantering samlad i en särskild myndighet. Utredningen (PAN-utredningen) lämnade i december 2006 betänkandet *Ny pension – Ny administration* (SOU 2006:111). Utredaren föreslog i betänkandet att en ålderspensionsmyndighet bör inrättas med ansvar för garantipension, inkomst- och tilläggspension, premiepension och garantipension. Regeringen har remissbehandlat betänkandet. En remissammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2006/10105/SF).

En viktig fråga för utredningen att lösa var att göra hanteringen mer sammanhållen och därmed minska eventuella gränsdragningsproblem, både mot medborgarna men också inom administrationen. Regeringen konstaterar att utredningens förslag gör administrationen av ålderspensionen mer sammanhållen och undanröjer gränsdragningsproblemen för ålderspensionen men att förslaget samtidigt skapar nya komplicerade gränssnitt mot dess tilläggsförmåner samt övriga förmåner som kan uppbäras samtidigt som ålderspension. Detta kan medföra negativa konsekvenser både för medborgarna och för administrationen. Regeringen anser därför att ett alternativ med en ny myndighet där flertalet pensionsrelaterade förmåner hanteras också behöver analyseras före ett ställningstagande. Regeringen avser mot den bakgrunden inom kort ta initiativ till att komplettera underlaget.

## 3.8 Förslag till författningsändringar

### 3.8.1 Följdändring av beräkning av pensionsgrundande inkomst m.a.a. ändring i inkomstskattelagen

---

**Regeringens förslag:** Vid beräkningen av en försäkrads pensionsgrundande inkomster av anställning enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension ska avdrag göras för kostnader som den försäkrade haft i sitt arbete om de efter avdrag för kostnadsersättning överstiger 5000 kronor.

---



**Ärendet och dess beredning:** Förslaget har utarbetats inom Regeringskansliet och har beretts med Försäkringskassan och Skatteverket. Förslaget överensstämmer med regeringens förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt nya regler i inkomstskattelagen (1999:1229) har beloppsgränsen för när kostnader för övriga utgifter i inkomstlaget tjänst får dras av höjts från 1 000 kronor till 5 000 kronor fr.o.m. 1 januari 2007.

En motsvarande gräns för avdrag för övriga utgifter finns vid beräkningen av en försäkrads pensionsgrundande inkomster av anställning i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension samt den försäkrades inkomst av anställning enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift. Regeringen föreslår nu att en följdändring görs i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. En ändring görs även i lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift. Detta behandlas utförligt i volym 1, avsnitt 5.3.4. Vid beräkningen av en försäkrads

pensionsgrundande inkomster av anställning enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension ska motsvarande avdragsgräns för kostnader som den försäkrade haft i sitt arbete höjas från 1 000 kronor till 5 000 kronor. De nya reglerna ska träda i kraft den 1 januari 2008.

Cirka 260 000 personer beräknas beröras av förändringen i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension på så sätt att deras pensionsgrundande inkomst förändras. I genomsnitt beräknas deras pensionsrätter höjas med cirka 181 kronor per år. Förslaget har finansiella konsekvenser för statsbudgeten. Genom skattekompensation av den allmänna pensionsavgiften beräknas den högre pensionsgrundande inkomsten medföra minskade skatteintäkter om 47 miljoner kronor. Det inkomstgrundade ålderspensionssystemets avgiftsintäkter beräknas således öka med cirka 47 miljoner kronor per år. Förslaget beräknas påverka inkomstindex något i en positiv riktning.