

Ålderspensions- systemet vid sidan av statsbudgeten



Förslag till statsbudget för 2006

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

Innehållsförteckning

1	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	5
1.1	Omfattning.....	5
1.2	Kompensationsgrader i pensionssystemet	6
1.3	Den genomsnittliga pensionsåldern.....	8
1.4	Inkomstpensionssystemets finansiella ställning	9
1.5	Kunskapen om ålderspensionssystemet	11
1.6	Pensionsadministrationen och dess kostnader.....	11
1.7	Utgiftsutvecklingen	13

Tabellförteckning

1.1	Utgifter vid sidan av statsbudgeten	5
1.2	Kompensationsgrader	7
1.3	Utveckling av kompensationsgrader inom pensionssystemet, 2005–2050	7
1.4	Medelålder för uttag av ålderspension resp. medelålder för utträde ur arbetskraften för personer som är i arbetskraften vid 50 års ålder	8
1.5	Administrationskostnader för den inkomstrelaterade ålderspensionen.....	12

1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

1.1 Omfattning

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten omfattar fördelningssystemet (inkomst- och tilläggspension) samt premiepensionssystemet. AP-fonderna har betalningsansvaret för tilläggspension (tidigare ATP) och inkomstpension. Därtill belastas AP-fonderna med administrationskostnaderna för fördelningssystemet. Administrationskostnaderna utgörs av ersättning till Försäkringskassan, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten samt av kostnader för AP-fondernas interna administration. Kostnaden för administrationen av fördelningssystemet belastar de försäkrade genom ett avdrag från pensionsbehållningen, som i år motsvarar 68 procent av kostnaden. Andelen höjs i takt med infasningen av det nya pensionssystemet och 2021 kommer hela kostnaden att tas ut på pensionsbehållningarna.

Premiepensionen utbetalas från premiepensionssystemet. Administrationskostnaderna för premiepensionssystemet uppgick 2004 till 282 miljoner kronor. Dessa finansieras genom en avgift på de försäkrades premiepensionskapital, och redovisas inte under utgiftstaket och därmed inte under ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Tabell 1.1 Utgifter vid sidan av statsbudgeten

Miljoner kronor

	Utfall 2004	Beräknat 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007	Beräknat 2008
AP-fonderna, pensionsutgifter	164 763	169 250	176 646	186 109	199 043
Administrationskostnader för fördelningssystemet	2 736	2 704	2 733	2 890	3 008
Premiepensionssystemet, pensionsutgifter	42	105	204	353	582
Totalt vid sidan av statsbudgeten	167 541	172 059	179 584	189 352	202 633

De pensionsförmåner som har sitt ursprung i en tidigare inkomst kallas inkomstrelaterad pension. De inkomstrelaterade pensionsförmånerna i det allmänna pensionssystemet samlas under ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Skälet till detta är att systemet är autonomt och fristående från statsbudgeten. Oberoende av pensionssystemets finansiella styrka finns således ingen koppling till statsbudgeten. Till följd av systemets finansiella konstruktion balanseras långsiktigt inkomster och utgifter inom systemets ramar. Grundskyddet, i form av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd finansieras däremot helt över statsbudgeten under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Avgiften till pensionssystemet är 18,5 procent av pensionsunderlaget (varav 16 procentenheter avser fördelningssystemet och 2,5 procentenheter det fonderade systemet). Att det är avgiftsbestämt gör systemet förhållandevis stabilt. För att ett avgiftsbestämt ålderspensionssystem skall kunna fungera isolerat från statsbudgeten måste det emellertid vara finansiellt helt stabilt. Bland annat av detta skäl har fördelningssystemet försetts med egenskaper som säkrar hållbarheten över tid. Dessa egenskaper är

- erhållen pensionsrätt motsvarar inbetald avgift,
- indexering av pensioner och pensionsbehållningar sker efter utvecklingen av genomsnittsinkomsten i samhället,
- de årliga inkomstpensionerna beräknas vid pensionsuttaget med hänsyn tagen till den beräknade återstående medellivslängden genom de s.k. delningstalen,
- utgifterna anpassas efter de finansiella förutsättningarna genom den automatiska balanseringen.

Premiepensionssystemet är finansiellt stabilt genom att

- skulden till pensionsspararna inom fondförsäkring alltid är lika stor som tillgångarna,
- pensionsbeloppen räknas om varje år med hänsyn till förväntad återstående livslängd,
- skuldhanteringen inom den traditionella försäkringen görs enligt vedertagna försäkringsmässiga principer.

Att ett allmänt pensionssystem är finansiellt hållbart är också viktigt ur en rättviseaspekt, på så sätt att kostnader för dagens pensioner inte vältras över på framtida generationer.

1.2 Kompensationsgrader i pensionssystemet

En kompensationsgrad i pensionssystemet visar hur mycket inkomsten förändras när en förvärvsarbete person blir pensionär. Variabeln jämför årsinkomsten från första pensionsåret med sista inkomsten från förvärvsarbete året före pension. Det är en indikator på den trygghet som pensionssystemet erbjuder när man lämnar arbetsmarknaden. Framtida kompensationsgrader beräknas utifrån de regler som gäller i pensionssystemen idag. Många system är dock inte alltid finansiellt hållbara, vilket gör det svårt att långsiktigt upprätthålla utlovade kompensationsgrader. Ett förmånsbestämt system, som det gamla ATP-systemet, skulle ha givit oförändrade kompensationsgrader över tiden trots stigande medellivslängd. Samtidigt skulle dock försörjningsbördan riskera att bli ohållbar för den förvärvsarbete befolkningen. Det avgiftsbestämde reformerade pensionssystemet har istället inneburit en balans mellan den ekonomiska och demografiska utvecklingen och pensionsnivån. Till följd av att systemet är finansiellt hållbart är de ersättningsgrader som redovisas här också reella.

Tabell 1.2 Kompensationsgrader

	Konstant inkomst på 100 % APW ¹ 2005	Konstant inkomst på 66 % APW 2005	Ökande inkomst på 100–200 % APW 2005	Pension vid 67 år med 2005
Bruttokompensations- grad från det allmänna pensionssystemet	54	64	37	64
Bruttokompensations- grad från tjänstepen- sion	15	15	34	15
Bruttokompensations- grad	69	79	70	79
Nettokompensations- grad	73	99	78	81
<i>Kompensationsgrad av Bostadstillägg till pen- sionärer</i>	0	16	0	0

¹ En genomsnittlig industriarbetarlön (Average production worker, APW)
Anm.: 2005 refererar till pensionen år 2005 i förhållande till arbetsinkomsten år
2004. Följande förutsättningar antas: 40 arbetsår; produktivitets- och löneut-
veckling: 1,8 procent, inflation: 2 procent, realavkastning: 3 procent (efter att ad-
ministrationskostnader på 0,5 procent dragits av)
Källor: Försäkringskassan och Socialdepartementet

För ett typfall med en ensamstående som arbetar på heltid i privata sektorn och tar ut sin pension vid 65 år efter 40 års oavbruten tjänst blir kompensationsgraden 54 procent från det allmänna systemet.

Det antagna tjänstepensionsavtalet lägger ytterligare 15 procentenheter till bruttokompensationsgraden och totalsumman blir 69 procent före skatt och exklusive andra inkomstprövade förmåner. Typfallet antas ha en tvårumslägenhet med kök och en medelhyra på 3970 kronor i januari 2004. Bostadskostnadsgränserna beräknas öka i takt med en inflation på 2 procent. Nettokompensationsgraden ligger på 73 procent. Beräkningarna har utförts med en antagen real kapitalavkastning på 3 procent.

De med låga inkomster skyddas av en garanti-pension samt får andra förmåner, som bostadstillägg. Detta resulterar i att pensionärer med låga inkomster får en ganska hög kompensationsgrad. För dem med inkomster över intjänandetaket och höga slutlöner ersätts en större del av arbetsinkomsterna av inkomster från tjänstepensioner.

I samband med beräkningen för den nationella strategirapporten om rimliga och hållbara pensioner som togs fram på uppdrag av EU-kommissionen (se avsnitt 3.4.1 under utgiftsområde 11) gjordes framskrivningar av kompensationsgraderna utifrån typfallet som beskrivs ovan.

Tabell 1.3 Utveckling av kompensationsgrader inom pensionssystemet, 2005–2050

	2005	100 % av APW ¹ Efter 10 år ²	2010	2030	2050
Bruttokompensations- grad från det allmänna pensionssystemet	54	47	51	44	41
Bruttokompensations- grad från tjänstepension	15	13	16	16	16
Bruttokompensations- grad	69	60	66	60	57
Nettokompensations- grad	73	63	69	61	58

¹ En genomsnittlig industriarbetarlön (Average production worker, APW)
² Inkomsten 10 år efter pensionen under år 2005 i förhållande till den prognostiserade genomsnittsinkomsten 2014 för den förvärsaktiva befolkningen
Anm.: 2005 refererar till pensionen år 2005 i förhållande till arbetsinkomsten år 2004. Följande förutsättningar antas: 40 arbetsår; produktivitets- och löneutveckling: 1,8 procent, inflation: 2 procent, realavkastning: 3 procent (sedan administrationskostnader på 0,5 procent dragits av)
Källor: Försäkringskassan och Socialdepartementet

De successivt minskande kompensationsgraderna är följden av en fast avgift, en enligt beräkningsförutsättningarna fast pensionsålder och en successivt ökande medellivslängd. Delningstalet i pensionssystemet blir högre ju längre folk lever då pensionsbehållningen måste fördelas över flera år.

Till följd av indexeringen förändras kompensationsgraden över tid och beroende på den ekonomiska tillväxten kan kompensationsgraden efter tio år vara såväl högre som lägre i förhållande till inkomsten före pension. I förhållande till inkomsten för de förvärsaktiva sjunker dock kompensationsgraden. Det beror på att normen för framtida inkomsttillväxt på 1,6 procent är inkluderad i delningstalet vid pensionering. Framåt i tiden är pensionen uppskriven enligt följsamhetsindexering med den allmänna lönetillväxten (i enlighet med inkomstindex) minus 1,6 vilket ger en realltillväxt på 0,2 procent i beräkningarna ovan. Lönetillväxten ökar däremot med de förutsatta 1,8 procenten.

I beräkningarna antas att pensionerna inkomstindexeras och att den automatiska balanseringen inte aktiveras. En aktiverad balansering skulle innebära lägre kompensationsgrader från det allmänna systemet, men skulle även kunna ge ett högre resultat när pensionssystemet återhämtar sig och balansstalet stiger.

Ett sätt att kompensera för de sjunkande ersättningsgraderna är att arbeta längre, eftersom de ytterligare levnadsåren till stor del är friska år. 40 år av arbete räcker inte för att täcka ett 90-

årigt liv. Försäkringskassan har i pensionssystemets årsredovisning för 2004 visat att yngre kohorter, som går i pension 2050, till följd av en längre medellivslängd skulle behöva arbeta i drygt 42 år för att i det allmänna pensionssystemet få en kompensationsgrad som är likvärdig med den för personer som går i pension 2005. De extra arbetsåren innebär att man samlar ihop en större pensionsbehållning samt att delningstalet blir lägre.

1.3 Den genomsnittliga pensionsåldern

Pensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen och har därmed en tydligt inbyggd arbetsstimulans. Pensionens storlek beror därutöver bl.a. på medellivslängdens utveckling. Eftersom denna successivt stiger så krävs ett något längre arbetsliv för en oförändrad kompensationsnivå. Sammantaget finns långsiktiga drivkrafter för ett senare utträde ur arbetskraften och att den genomsnittliga åldern för uttag av ålderspensionen successivt höjs. 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.

En analys av den genomsnittliga pensioneringsåldern har genomförts av dåvarande Riksförsäkringsverket (nuvarande Försäkringskassan). Detta mått definieras som den ålder då personer börjar uppbära allmän ålderspension.

Uttagstidpunkten är dock inte alltid synonym med tidpunkten för när man slutar arbeta. En del får avtalspension och slutar arbeta innan de tar ut den allmänna pensionen och andra arbetar – på heltid eller deltid – samtidigt som de uppbär hel eller partiell allmän pension. Ett alternativt mått redovisas därför. Det fokuserar på förvärvsarbetet och visar den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden. Måttet inkluderar då även utträde ur arbetsmarknaden för sjuk- och aktivitetsersättning samt genom avtalspension.

Medelåldern för uttag av ålderspension var 64,7 år för 2003 och har varit förhållandevis stabil sedan 1998. En orsak till detta är att 65 år fortfarande anses som den reella pensionsåldern både av människor i allmänhet och i avtal. Orsaken till att medelåldern för uttag av ålderspension blir under 65 år är att det är vanligare att pensionen tas ut före än efter 65 år. Andelen som tar ut pensionen före 65 år är lågt men har ökat förhållandevis mycket under senare år och uppgår nu till närmare 12 procent. Av dessa tar dock en del ut pensionen – partiellt eller helt – men fortsätter att arbeta, på heltid eller deltid. Förtida uttag är något vanligare bland män än bland kvinnor.

Tabell 1.4 Medelålder för uttag av ålderspension resp. medelålder för utträde ur arbetskraften för personer som är i arbetskraften vid 50 års ålder

År	Medelålder för uttag av ålderspension			Medelålder för utträde ur arbetskraften		
	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män
1998	64,9	64,9	64,8	62,4	61,6	63,3
1999	64,8	64,9	64,7	62,5	61,8	63,3
2000	64,7	64,8	64,6	62,9	62,4	63,3
2001	64,8	64,9	64,7	63,0	62,5	63,4
2002	64,8	64,9	64,7	63,1	62,7	63,6
2003	64,7	64,8	64,7	63,2	62,7	63,7

Källa: Försäkringskassan

Antalet personer som är äldre än 65 år men som ännu inte börjat ta ut sin ålderspension uppskattas vara ca 5 000. De flesta som skjuter upp pensionsuttaget tar ut pensionen vid 66 års ålder. Antalet som valt att skjuta upp pensionsuttaget har ökat något de senaste åren men det har ändå bara påverkat medelpensioneringsåldern marginellt.

Medelåldern för utträdet ur arbetskraften bland dem som var i arbetskraften vid 50 års ålder var 63,2 år 2003 och har sedan 1998 ökat med nästan ett helt år. Ökningen är större för kvinnor än för män men fortfarande har män i genomsnitt en högre utträdesålder än kvinnor.

Tidigare studier av hur individerna i Sverige finansierar sitt utträde från arbetskraften har visat att sjukskrivning eller perioder med arbetslöshetsersättning i en mycket stor del av fallen är det första stadiet i utträdesprocessen, men att denna utträdesväg är olika frekvent i olika befolkningsgrupper. Särskilt under 1990-talet var också försörjning via avtalspensioner en viktig utträdesväg.

Pensionsreformen innehåller tydliga arbetsstimulerande inslag som ger incitament att förlänga arbetslivet. Om detta, och det fokus som frågan om att arbeta längre har haft, har påverkat utträdesåldern positivt går ännu inte att avgöra.

1.4 Inkomstpensionssystemets finansiella ställning

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

Fördelningssystemets tillgångar utgörs 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 Första-Fjärde samt Sjätte AP-fonden, den s.k. buffertfonden. Buffertfondens existens innebär att det är möjligt att finansiera pensionsutgifterna med en fast avgift även under perioder då skillnaden mellan inkomster och utgifter blir negativ.

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

Den finansiella stabiliteten i inkomstpensionssystemet mäts i *balanstalet*, som är förhållandet mellan systemets tillgångar och skulder. Är balanstalet större än 1 så är tillgångarna större än skulderna och systemet är då i balans och klarar långsiktigt sina åtaganden. Är balanstalet mindre än 1 så är systemet istället 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 man anpassar pensionerna till de finansiella förutsättningar som finns. Denna mekanism säkerställer att det inte betalas ut mer pension än vad som långsiktigt kan finansieras och att man därmed inte riskerar att vältra över kostnader för dagens pensioner på kommande generationer.

Av årsredovisningen för 2004 framgår att tillgångarna för inkomstpensionen var 6 253 miljarder kronor. Av dessa var 646 miljarder kronor fonderade och placerade i Första - Fjärde samt Sjätte AP-fonden medan resterande 5 607 miljarder utgjorde den samlade avgiftstillgången för fördelningssystemet. Pensionsskulden var samtidigt 6 244 miljarder kronor, vilket innebär att överskottet under 2004 uppgick till 9 miljarder kronor, en minskning med 49 miljarder kronor sedan föregående år.

Det innebär att tillgångarna bara är något större än skulderna och att balanstalet ligger nära den nivå där den automatiska balanseringen aktiveras. Det av Försäkringskassan beräknade balanstalet för 2004 var 1,0014 vilket är lägre än för 2003 då balanstalet var 1,0097. En svagt negativ trend i balanstalet de senaste åren beror till viss del på att genomsnittsinkomsten – som mäts genom inkomstindex – har ökat snabbare än summan av inkomster. Inkomstsummans

ökningstakt påverkas av dels utvecklingen av den genomsnittliga inkomsten och dels på ökningen av antalet personer med en pensionsgrundande inkomst, vilket i hög grad beror på hur sysselsättningen utvecklas. En större andel av befolkningen som är sysselsatt är därför i första hand avgörande för om balanseringen kommer att aktiveras eller inte.

Försämringen av balanstalet beror på årets negativa resultat, -49 miljarder kronor, vilket minskat systemets balanserade överskott från 58 till endast 9 miljarder kronor. Huvudorsaken till det negativa resultatet var förändrade antaganden om den del av pensionsskulden som avser tilläggspension till förvärvsaktiva, vilket medförde att den delen av pensionsskulden skrevs upp med 63 miljarder kronor. Den samlade pensionsskulden beräknas i huvudsak utan antaganden om framtiden – dock beräknas tilläggspensionsskulden till förvärvsaktiva delvis med utgångspunkt i antaganden om framtida ekonomisk och demografisk utveckling. Tilläggspensionsskulden till förvärvsaktiva motsvarade 18 procent av hela pensionsskulden den 31 december 2004, denna andel av skulden minskar årligen.

Den automatiska balanseringen är en garant för hållbarheten och aktiveras vid risk för långsiktiga underskott. Vid en god utveckling, exempelvis genom en hög avkastning på medlen i AP-fonderna eller en hög sysselsättningsnivå, stärks systemets tillgångar i förhållande till dess skulder. Om den ekonomiska ställningen i fördelningssystemet i framtiden visar sig bli så stark att det är omotiverat att behålla ytterligare överskott, skall sådana överskott fördelas på de försäkrade i systemet. Det finns emellertid inga regler för att fördela utdelningsbara överskott i systemet för inkomstpension. Ett skäl till detta är svårigheten med att definiera när ett överskott är så stort att det kan anses vara utdelningsbart, dvs. så att överskottet kan delas ut utan att det därmed riskeras att balanseringen senare aktiveras. Regeringen gör den bedömningen att det av demografiska skäl kommer att dröja många år innan det kan uppkomma sådana överskott. Likväl är det angeläget att pensionssystemet även i denna del är symmetriskt och förutsägbart och att regler för hur överskott skall hanteras tas fram. Även riksdagen har påtalat vikten av detta. Regeringen tillsatte därför en utredning som skulle definiera när ett överskott skall anses vara utdelningsbart samt hur ett sådant överskott

skall fördelas. Utredningen lämnade i november 2004 betänkandet Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet (SOU 2004:105). Utredningen föreslår att överskott skall definieras med utgångspunkt i balanstalet och att utdelning skall ske när balanstalet överstiger 1,1000, dvs. när tillgångarna överstiger skulderna med 10 procent. Man föreslår också att utdelningen skall göras genom en förhöjd indexering av pensionsrätter och löpande pensioner. Frågan bereds nu inom Regeringskansliet och kommer därefter att hanteras tillsammans med de fyra borgerliga partierna som tillsammans med socialdemokraterna står bakom pensionsöverenskommelsen.

I och med pensionsreformen ändrades betalningsansvaret för pensionerna mellan staten och AP-fonderna. Sammantaget innebar reformen en ökad ekonomisk belastning för staten. Enligt pensionsöverenskommelsen motsvarar det ändrade betalningsansvaret en engångsöverföring på 300 – 350 miljarder kronor i 1999 års penningvärde. Medel motsvarande 258 miljarder kronor har tidigare förts över, vilket var det belopp som ansågs rimligt utan att riskera en aktivering av balanseringen. Dock ingick i överenskommelsen mellan de fem partierna att det skulle göras en slutlig avstämning av överföringsbeloppet 2004 och att eventuellt ytterligare medel skulle föras över den 1 januari 2005. Vid överläggningar mellan de fem partierna i juni 2004 fastställdes att pensionsöverenskommelsen ligger fast men att någon överföring inte skulle ske den 1 januari 2005. Riksdagen har därefter efterlyst en tidsplan för när den slutliga kontrollen av överföringsbeloppet skall vidtas och när ett slutligt belopp i så fall skall föras över.

Partierna bakom pensionsöverenskommelsen har därefter haft fortsatta överläggningar om möjligheterna att fastställa en tidsplan för hanteringen av frågan. De fem partierna bakom reformen har under dessa överläggningar gjort bedömningen att det under överblickbar tid fortsatt kommer att saknas förutsättningar för att överföra medel från AP-fonden. I detta sammanhang har också frågan om hanteringen av överskott i pensionssystemet diskuterats. Mot bakgrund av dessa överläggningar anser regeringen att frågan om kriterier för ytterligare överföringar bör hanteras i samband med att frågan om hanteringen av överskott i pensionssystemet föreläggs riksdagen i proposition.

1.5 Kunskapen om ålderspensionssystemet

Pensionssystemet ger individen stora möjligheter att själv påverka sin pension genom ökat arbete eller längre arbetsliv på hel- eller deltid och stimulerar därigenom till arbete. Samtidigt är systemet finansiellt stabilt då det finns starka kopplingar till omvärldsförändringar som demografi, tillväxt och livslängd. För att kunna ta till vara handlingsutrymmet rationellt till nytta för både individen och samhället är det nödvändigt med grundläggande kunskaper om systemet. Regeringen har därför under flera år satt som verksamhetsmål att fler skall ha sådan kunskap om det reformerade ålderspensionssystemet att de kan bedöma sin framtida allmänna pension. Det reformerade systemet har avsevärt starkare koppling mellan avgift och pension än ATP-systemet. Det innebär stärkta drivkrafter för ökat arbete och ökad förvärvsfrekvens och i viss mån motverkande krafter mot svart arbete. Det förutsätter att grundläggande kunskaper om principerna för systemet är väl spridd. Inte minst är detta betydelsefullt för äldre och motivationen för dem att arbeta ett eller flera år ytterligare på heltid eller deltid är av betydelse för att öka sysselsättningsgraden. Det är därför viktigt för främst gruppen äldre att känna till effekten av extra arbete i allmänhet och möjligheten och effekten av att istället för en kortare periods heltidsarbete arbeta deltid under en något längre tid. Mot denna bakgrund handlar en del av verksamhetsmålet om att fler skall känna till möjligheten till flexibel pensionsålder och hur detta påverkar pensionens storlek.

En väsentlig del av arbetet med att öka kunskapen är det årliga utskicket av pensionsbeskeden. Försäkringskassan mäter också årligen kunskaperna i samband därmed. De mätningar som hittills gjorts visar att kunskapsnivån ökade 2003 och var den högsta sedan mätningarna började göras. I stort sett visar 2004 års undersökning att kunskapsnivån är densamma som förra året. Andelen som vet att pensionens storlek påverkas av vid vilken ålder man väljer att ta ut pensionen är 87 procent. 82 procent uppger att pensionens storlek påverkas av utvecklingen i den svenska ekonomin och 74 procent uppger att hela livsinkomsten påverkar pensionens storlek. Kunskapsnivån är dock fortfarande inte tillräcklig och ökar dessutom påfallande långsamt. Kunskapen om vad som påverkar pensio-

nen behöver således förbättras ytterligare för att systemets drivkrafter skall få effekt och för att flertalet skall kunna göra rationella val som inkluderar vilken effekt det får på pensionen.

En åtgärd som kan bidra till en betydligt ökad medvetenhet är den pensionsportal (www.minpension.nu) för pensionsprognoser som startades 2004. Tjänsten ger en mer komplett bild av pensionssparandet eftersom flertalet tjänstepensioner finns med utöver den allmänna pensionen. I ett senare skede skall även privat pensionssparande kunna redovisas. För en ökad kunskap är det därför angeläget att pensionsportalen får många användare.

1.6 Pensionsadministrationen och dess kostnader

I och med pensionsreformen blev ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten ett autonomt system som skall bära sina egna kostnader – inklusive administrationskostnaderna.

Med denna utformning skapades en direkt koppling mellan administrationskostnaderna och de framtida pensionerna – ju högre kostnader desto lägre framtida pensioner, allt annat lika. Kopplingen mellan kostnader och pensioner gör kostnadsutvecklingen betydelsefull för systemets trovärdighet, och därmed också för dess politiska stabilitet.

Systemets stabilitet kan därför sägas förutsätta att administrationen alltid verkar för pensionärernas och pensionsspararnas bästa genom en kostnadseffektiv hantering av deras medel. Det är därför väsentligt att följa kostnadsutvecklingen och att verka för en effektiv administration.

Av tabell 1.5 framgår att administrationskostnaderna ökat påtagligt mellan 1999 och 2004.

Tabell 1.5 Administrationskostnader för den inkomstrelaterade ålderspensionen

Miljoner kronor

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
RFV	153	365	417	453	506	557
Försäkringskassan	199	303	317	277	279	347
Handläggning RFV/FK	352	668	734	730	785	904
Skatteverket	214	217	245	286	330	335
Kronofogdemyndigheten	9	7	5	11	10	9
SPV och KPA	19	13	13	24	0	0
Konjunkturinstitutet	0	0	0,1	0	0	0
Handläggning inkomstpension	594	905	997	1 051	1 125	1 248
AP-fonderna	359	586	946	1 030	1 234	1 488
Totalt inkomstpension	953	1 491	1 943	2 081	2 359	2 736
PPM	291	669	503	599	354	282
Totalt ÅP	1 244	2 160	2 446	2 680	2 713	3 018

De totala kostnaderna har under perioden ökat med 143 procent. KPI har under samma period ökat med 8 procent. Kostnadsutvecklingen beror i huvudsak på pensionsreformen – omfattande systemförändringar leder naturligen till ökade kostnader. I huvudsak skedde den sista delen av genomförandet av pensionsreformen den 1 januari 2003, trots det ökade kostnaderna för administration av inkomstpensionen inklusive AP-fonderna mellan 2003 och 2004 med 16 procent. Sammantaget är kostnadsutvecklingen enligt regeringens bedömning inte tillfredsställande. För pensionärernas och pensions-spararnas bästa och för systemets trovärdighet behövs en genomgripande analys och översyn av hela ålderspensionsadministrationen. Regeringen har därför inlett ett sådant arbete.

Granskningen skall ha pensionärernas bästa som utgångspunkt och avse såväl den grundläggande organisationen, myndigheternas hantering och det administrativa regelverkets ändamålsenlighet.

En ytterligare utgångspunkt är pensionsöverenskommelsen och att denna ligger fast. Syftet med analysen är alltså inte att ompröva reformen utan istället att säkerställa en kostnadseffektiv administration som i sin tur säkrar ett högt förtroende bland pensionärer och pensionssparare. I detta arbete är det dock inte otänkbart att kostnadstunga detaljer, som är en del av pensionsöverenskommelsen, kan identifieras där nuvarande administrativa strukturer kan behöva vägas mot dess kostnader.

En del i översynen rör myndighetsstrukturen och att administrationen i dag är uppdelad på flera myndigheter. Den nuvarande uppdelningen mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten ställer stora krav på samarbete för en sammanhållen pensionshantering. För att förbättra samarbetet har regeringen tidigare gett myndigheterna gemensamma uppdrag i syfte att förbättra samarbetet. Två myndigheter innebär dock alltid en gränsdragning och det har också visat sig svårt att få detta att fungera helt tillfredsställande. Att samordna nuvarande organisation så att pensionshanteringen blir mer sammanhållen skulle medföra fördelar. Dels blir pensionshanteringen sammanhållen, vilket innebär att pensionären i ålderspensionsärenden endast möter en myndighet och dels bör en myndighet kunna bedriva verksamheten mer effektivt i synnerhet som hanteringen nu har övergått från en utvecklingsfas till mer renodlad förvaltning. Regelsystemet gör också att det finns många gemensamma kontaktytor. Samtidigt finns det kontaktytor mellan ålderspensionen och andra pensionsförmåner som t.ex. bostadstillägg. En sammanhållen organisation för ålderspensionen innehåller därför fortfarande gränsdragningsfrågor.

Mot bakgrund av en genomgripande översyn av kostnaderna finns således skäl att nu utvärdera myndighetsstrukturen. En sådan utvärdering bör innehålla en analys av den nuvarande strukturens för- och nackdelar samt en analys av möjligheter och effekter för andra former som är mer ändamålsenliga sett ur perspektivet pensionärernas

bästa. En viktig aspekt är naturligtvis den ekonomiska. Eventuella administrativa fördelar måste ställas mot de administrativa kostnaderna för en förändring. En annan aspekt är tidshorisonten och den hänsyn som behöver tas till det pågående förändringsarbetet till följd av förstatligandet av försäkringskassorna och bildandet av den nya myndigheten Försäkringskassan. En analys av strukturen är sammantaget komplex och innehåller många olika aspekter. Det finns därför skäl att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera den administrativa strukturen.

1.7 Utgiftsutvecklingen

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten utgör en betydande del av de offentliga utgifter som samlas under utgiftstaket. De faktorer som styr utgiftsutvecklingen är antalet personer som uppbär inkomstrelaterad ålderspension samt den genomsnittliga nivån på denna. I detta sammanhang innebär därför rent demografiska förutsättningar, dvs. antalet nyblivna pensionärer samt antalet avlidna, en faktor som påverkar den totala utgiftsnivån över tid.

En central variabel för utgiftsutvecklingen är förändringen av inkomstindex. Inkomstindex mäter den genomsnittliga reala inkomstutvecklingen i samhället för de tre föregående åren samt prisförändringen det närmast föregående året. Inkomstindexets förändring påverkar utgifterna genom den årliga följsamhetsindexeringen av tilläggs- och inkomstpensioner samt omräkningen av inkomstpensionsbehållningen. Av rättviseskäl är det därför väsentligt att inkomstindex mäter inkomstutvecklingen så exakt som möjligt. Enligt nuvarande definition för att beräkna inkomstindex påverkas index av en förändring av grundavdraget. Frågan om grundavdragets påverkan på inkomstindex och eventuella åtgärder bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Genom följsamhetsindexeringen omräknas pensionerna med inkomstindex procentuella förändring minskat med den s.k. normen om 1,6 procent. Genom förfarandet skapas ett starkt samband mellan standardutvecklingen för de förvärvsaktiva och pensionärerna.

Följsamhetsindexering har skett sedan 2002 och den har hittills givit en reall höjd pension,

dvs. pensionsnivåerna har höjts mer än vad de skulle ha gjort om de tidigare reglerna om värdesäkring enligt ATP-systemet tillämpats. Den sammantagna *reala* höjningen av inkomstpensionen och tilläggs-pensionen mellan åren 2002 och 2005 uppgår till 2,9 procent. Höjningen för 2005 var 0,5 procent högre än om indexering hade skett med prisbasbeloppet.

Alla fördelningssystem är långsiktigt starkt beroende av tillväxten. Genom följsamhetsindexeringen blir denna koppling omedelbar. Hittills har detta varit positivt för pensionärerna men följsamhetsindexeringen innebär också att om reallöneökningarna i framtiden blir lägre än 1,6 procent så kommer pensionerna att minska i värde.

Utgiftsutvecklingen för ålderspensionssystemet ökar trendmässigt. Orsaken till detta är de nyblivna pensionärernas genomsnittligt högre pension. Likaså har det totala antalet pensionärer med inkomstrelaterad pension ökat. Denna ökning beror främst på att fler kvinnor uppbär en inkomstrelaterad pension.

Utbetalningarna från premiepensionssystemet utgör fortfarande en mycket liten del av de totala pensionsutgifterna vid sidan av statsbudgeten eftersom systemet fortfarande är i en uppbyggnadsfas och eftersom pensionärskollektivet till allra största delen består av pensionärer som är födda före 1938 och därför inte tjänat in någon sådan pensionsrätt. Även de som fyller 65 år under 2005 (födda 1940) har en liten andel i form av premiepensionen eftersom endast 6/20 av deras pension beräknas i enlighet med nya regler och eftersom sparandetiden är kort. För en person som är född 1940 och som tar ut sin pension 2005 utgör därför premiepensionen mindre än en procent av den inkomstgrundade pensionen.

Fondkapitalet för premiepensionen växer dock snabbt till följd av att allt större del av pensionsspararna helt kommer att få sin pension beräknad enligt nya regler och därmed betalar full avgift till premiepensionssystemet. Fondkapitalet uppgår för närvarande till 169 miljarder kronor och har under det senaste året ökat med 46 miljarder kronor. Ökningen beror dels på att inbetalningarna avsevärt överstiger utbetalningarna och dels på att fonderna under senare tid överlag utvecklats positivt. Värdeutvecklingen under första halvåret 2005 uppgick till 20 miljarder kronor. 78 procent av pensionsspararna har haft en positiv värdeutveckling sedan starten av premiepensionssystemet.

Administrationskostnaderna för premiepensionen tas direkt från fondkapitalet. Premiépensionsmyndigheten får ta ut maximalt 0,3 procent av fondkapitalet för sin administration. Till följd av ökad fondvolym och lägre administrationskostnader har avgiftsuttaget procentuellt sett varit lägre under senare år. Avgiften är nu 0,22 procent och var under förra året 0,27 procent.