

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

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

(S2015/712/SF)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) varken tillstyrker eller avstyrker förslaget om ett dämpat balanstal, avsnitt 4.1.1. ISF anser att det å ena sidan är positivt att förslaget leder till mindre variationer i pensionerna, men att det å andra sidan är problematiskt att balanseringsperioderna förväntas bli mycket långa.

ISF avstår från att lämna uttömmande synpunkter på förslaget om ett enklare och mer aktuellt inkomstindex, avsnitt 4.2.1, i avvaktan på resultatet av ISF:s pågående regeringsuppdrag rörande inkomstindex.

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen.

4.1.1 Dämpning av balanseringen

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget om ett dämpat balanstal på grund av att konsekvenserna av förslaget inte är utredda i tillräcklig omfattning. ISF delar förvisso departementskrivelsens uppfattning om att de kraftiga variationer för pensionerna som har uppkommit under pågående balanseringsperiod inte är önskvärda. Att den omedelbara effekten för pensionärer mildras av ett dämpat balanstal ser ISF därför som en positiv följd av förslaget.

Däremot ser ISF problem med att förslaget per automatik leder till längre balanseringsperioder än vad som är fallet med nuvarande balanseringsmodell. Det finns en viss risk för att inkomstindexering av pensioner och pensionsbehållningar snarare blir undantag än regel. I en sådan situation kommer följsamheten mellan utbetalade pensioner respektive pensionsbehållningar och den allmänna inkomstutvecklingen försämrats betydligt.

Enligt prognosen som presenteras i departementskrivelsen beräknas balanseringsperioden med ett dämpat balanstal pågå oavbrutet fram till år

2027. Denna prognos bygger i sin tur på hur balanseringen enligt nuvarande modell prognostiseras. Enligt den prognosen kommer nuvarande balanseringsperiod att avslutas år 2017 och en ny att påbörjas år 2019 och pågå fram till år 2027. Den prognostiserade nedgången är dock betydligt mildare än den nedgång som systemet befinner sig i för närvarande. Om en framtida nedgång i balanstalet blir lika djup som den som vi för närvarande är inne i, kommer balanseringsperioden med ett dämpat balanstal troligen att förlängas betydligt mer än till år 2027.

Ett sådant scenario kan innebära att en stor andel av vissa kohorters intjänandeår eller pensioneringsår kommer att inträffa under en balanseringsperiod. För vissa pensionärer kan en längre balanseringsperiod innebära att de får vara med om en lång balanseringsperiod men att de inte får ta del av återgången till inkomstindexering. För dem som är i intjänandefasen kan detta förslag i kombination med de nyligen införda reglerna om nedräkning av nyintjänad pensionsrätt under en balanseringsperiod (socialförsäkringsbalken 58 kap. 20 § och 62 kap. 5 §) resultera i att pensionssystemets grundidé om raka rör mellan inbetalda avgifter och utbetalda pensioner i praktiken inte blir uppfylld. ISF har i remissvaret till den promemoria i vilken förslaget till ovanstående lagändring presenterades påpekat att analysen behövde kompletteras med en beskrivning av konsekvenserna av de nedräknade pensionsrätterna vid ett scenario med en längre balanseringsperiod och där skillnaden mellan balansindex och inkomstindex är större än den varit under de senaste åren (ISF, dnr 2014-69). Konsekvenserna av långa balanseringsperioder kan bli betydande för enskildas inkomstpension. Avsaknaden av en grundlig beskrivning av dessa konsekvenser är huvudskälet till att ISF inte kan ta ställning till förslaget. En sådan beskrivning hade möjligen visat att konsekvenserna av förlängda balanseringsperioder är så pass allvarliga att en alternativ utformning av förslaget till dämpning av balanstalet hade behövt övervägas.

Ytterligare en aspekt som skulle behöva belysas mer är effekten av ett dämpat balanstal på pensionen vid en situation med låg inflation såsom nu råder. Under perioder med mycket låg inflation kommer även en tredjedels sänkning av balansindex innebära en nominell sänkning av pensionen. Det skulle däremot krävas mycket höga balanstal påföljande år för att åstadkomma en nominell höjning av pensionen. När pensionen räknas upp med en tredjedel av vad som gäller i dag, krävs att uppgången i balansindex såsom det i dag beräknas är minst 4,8 procent för att normen på 1,6 procent ska kunna överskridas.

4.2.1 Ett enklare inkomstindex med större aktualitet

Med anledning av att regeringen i regleringsbrevet för år 2015 har gett ISF i uppdrag att utvärdera inkomstindex som används för beräkning av inkomstindex, avvaktar ISF med att ta slutlig ställning till förslaget som presenteras i departementskrivelsen vad gäller konstruktionen av inkomstindex.

ISF ser emellertid positivt på att förslaget innebär att inkomstindex har en enklare konstruktion än nuvarande index. Det är också positivt att eftersläpningen som orsakas av nu gällande konstruktion minskar, så att

inkomstindex i större utsträckning speglar det aktuella läget och bättre mäter den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

ISF bedömer att transparens är en viktig egenskap för inkomstindex och det sätt det beräknas på. Den föreslagna ändringen kan uppfattas öka transparensen betydligt, främst genom att beräkningsformeln är enklare och att antalet ingående variabler är färre. Att inkomstindex även med den föreslagna förändringen fortfarande bygger dels på prognoser, dels på summan av pensionsgrundande inkomster respektive antalet personer med dessa inkomster gör dock att mycket av de nuvarande transparensproblemen kvarstår. Det finns också en risk att transparensen minskar till följd av att nuvarande korrigeringsfaktorer som används för att kompensera för prognosfel inte längre ingår i beräkningsformeln. Eftersom även den föreslagna indexberäkningen baseras på prognoser, görs det i praktiken fortfarande en korrigering, men numera som en implicit korrigering. På motsvarande sätt kan den ur beräkningsformeln borttagna kvoten för prisförändringen leda till att det blir mindre tydligt att, och på vilket sätt inkomstindex påverkas av den allmänna prisutvecklingen. Därmed blir det inte möjligt att i efterhand observera hur dessa korrigeringar respektive prisjusteringar beräknas.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Per Molander. Utredaren Marcela Cohen Birman har varit föredragande. I beredningen har också utredaren Lena Birkelöf och enhetschefen Dan Ljungberg deltagit.

Per Molander
Generaldirektör

Marcela Cohen Birman
Utredare