

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Promemoria om utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet

(Dnr S2009/1310/SF)

Sammanfattning

Riksgälden avstyrker förslaget. Följderna av utjämning av balanstalet på pensionssystemets funktion och långsiktiga egenskaper är otillräckligt belysta.

Promemorians förslag

Vid beräkning av det s.k. balanstalet i inkomstpensionssystemet ska värdet av tillgångarna hos AP-fonderna beräknas som medelvärdet av fondernas redovisade marknadsvärden vid utgången av andra, tredje och fjärde året före det år som balanstalet avser.

Promemorians utformning

Balanstalet är en väsentlig del av inkomstpensionssystemet. Dess syfte är att säkerställa att underskott hanteras automatiskt inom systemet. Balanstalet bedömdes vara så viktigt att dess konstruktion blev föremål för noggranna överväganden. Det avspeglas bland annat i att det behandlades i en egen utredning.

Det nu remitterade förslaget präglas inte av samma noggrannhet. Utöver lagförslaget består promemorian av en text på något mer än två sidor. Där redogörs summariskt för vissa effekter av förslaget, men mycket mer information lämnas inte än att regeringen anser att "Värdet av en jämnare utveckling av pensionerna istället för en ryckighet i utvecklingen väger [...] betydligt tyngre." (Citat från promemorians femte sida; sidnummer saknas.) Därtill kommer att remisstiden är kort.

Riksgälden anser att om frågan vore av liten praktisk och principiell vikt kunde ett så begränsat underlag i ett lagstiftningsärende vara lättare att motivera. Men förslaget är inte oviktigt.

Som framgår av Försäkringskassans rapport ”Analys av balanstalets konstruktion och funktion” finns det en rad komplicerande aspekter på utjämning av balansstalet. Bland annat innebär utjämning att risken för fonduttömning ökar. Även på andra sätt kan utjämning påverka inkomstpensionens fördelning mellan åldersgrupper och därmed leda till avsteg från principen om generationsrättvisa.

Av promemorian framgår inte något av detta. Vi anser att dessa aspekter förtjänar att redovisas och analyseras i ett underlag som ska lämnas till riksdagen inför ett beslut att ändra en väsentlig regel i pensionssystemet.

Effekter på pensionssystemets långsiktighet

Även på andra grunder avråder Riksgälden från att på detta sätt ändra balanstalet. Vi vill särskilt peka på det olyckliga i att en viktig del i konstruktionen av det allmänna pensionssystemet ändras med sådan brådska. Det passar illa ihop med den princip om långsiktigt stabila regler som väglett den framgångsrika reformeringen av det svenska pensionssystemet.

Extra oroande är att dessa åtgärder vidtas till följd av en händelse som i sig inte är oväntad; pensionssystemet kalibrerades från början på ett sätt som gjorde att sannolikheten för balansering var betydande. Att i ett sådant läge ändra reglerna så att pensionsutbetalningarna kortsiktigt kan höjas gör att bilden av ett automatiskt verkande och finansiellt självständigt pensionssystem riskerar att rubbas. Ett beslut som kan få sådana följder förtjänar att övervägas noga.

Den tekniska lösningen

Beträffande förslagens tekniska konstruktion vill vi peka på det motsägelsefulla i att använda marknadsvärden som ligger flera år tillbaka i tiden som underlag för att beräkna balanstalet, vars syfte är att säkerställa balans mellan pensionssystemets tillgångar och skulder.

För det första är det uppenbart att det inte går att i dag sälja tillgångar till priser som rådde i det förflutna. Det är inte ens givet att tillgångarna finns kvar vid den tidpunkt balanstalet ska tillämpas, eftersom de kan ha använts för pensionsutbetalningar. Tanken att man på detta sätt kan motverka effekterna av tillfälliga svängningar i tillgångspriser är således problematisk. I sin mest tydliga form kan detta illustreras med att anta att fonden töms. Då är värdet på fonderna år t-4, liksom en eventuell återhämtning av tillgångspriserna, utan betydelse för pensionssystemets framtida betalningsförmåga.

Riksgälden vill nämna att vi i remissbehandlingen av promemorian Automatisk balansering av ålderspensionssystemet (Ds 1999:43) tog upp möjligheten att beräkna fondvärdet som ett genomsnitt. Det uttalade syftet med vårt förslag var dock att ta hänsyn till information om marknadsvärdet på buffertfonderna *efter* den nuvarande beräkningstidpunkten, dvs. att använda mer aktuell information om fondernas marknadsvärde. Förslaget i promemorian går i motsatt riktning.

För det andra vore det otänkbart att använda en sådan värderingsprincip inom privat tillgångsförvaltning. Exempelvis livbolag med pensionsåtaganden måste enligt lag fortlöpande marknadsvärdera alla tillgångar. Även om buffertfonderna har en delvis annorlunda roll i det allmänna pensionssystemet är det principiellt olyckligt att staten utan tydlig motivering väljer att tillämpa helt andra värderingsprinciper än den kräver att privata tillgångsförvaltare ska använda.

I Försäkringskassans rapport behandlas även en annan metod för utjämning – en begränsning av den årliga balanseringseffekten. Mot bakgrund av den analys som Försäkringskassan gjort bedömer Riksgälden att den metoden har mindre ogynnsamma följder. Till exempel skulle även andra chocker än svängningar i buffertfondernas värde beaktas, vilket gör att den ryckighet som regeringen anger ska motverkas dämpas mer effektivt. Även i detta fall ökar risken för fondtömning och fördelningen mellan generationer kan påverkas, men om beräkningen av balanstalet trots det ska ändras, vore den metoden sannolikt att föredra.

Riksgälden och Försäkringskassans rapport

Avslutningsvis vill vi notera att Försäkringskassans rapport inte tagits fram ”i samråd” med Riksgälden, vilket sägs i promemorian. Det skulle ha förutsatt att Riksgälden formellt tagit ställning till rapportens innehåll. Som framgår av rapporten var en sådan beredning inte möjlig till följd av den korta utredningstid som stod till Försäkringskassans förfogande.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren.

Bo Lundgren

Lars Hörngren