

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
pia.fagerstrom@regeringskansliet.se
s.sf@regeringskansliet.se
Ert diarienummer: S2025/01735
Vårt diarienummer: AP2 2025/71

Göteborg 2025-12-15

Remissyttrande

Utdelningsbart överskott inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24)

Sammanfattning

Andra AP-fonden tillstyrker förslaget att det inte ska göras någon ytterligare överföring av medel från AP-fonderna till statens budget och att skulden därmed ska anses vara slutreglerad.

Andra AP-fonden tillstyrker även förslagen om regler för överskottsutdelning. Vi förordar dock en kompletterande takbegränsning, som begränsar storleken på överskottsutdelning ett enskilt år. Vi framhåller också att det finns fördelar med alternativet att använda en kombination av balanstalet och fonderingsgraden för att fastställa om det finns ett utdelningsbart överskott.

Andra AP-fonden konstaterar att det kan finnas skäl för uppdragsgivaren att förtydliga sin syn på AP-fondernas roll i ett förändrat pensionssystem med överskottsutdelning. Vi noterar också att promemorians bedömning av hur avgiftsnettot påverkas av föreslagen reform skiljer sig från våra beräkningar.

Andra AP-fonden har för ändamålet utfört en rad beräkningar med hjälp av vår internt utvecklade ALM-modell. För att hålla vårt yttrande koncist har vi valt att vara sparsamma med längre utläggningar kring resultaten – såväl som med mer tekniska diskussioner överlag. Vi delar gärna med oss ytterligare av våra beräkningar, såväl som av våra resonemang, till Socialdepartementet om så önskas.

Synpunkter på "3.6 Slutreglering av skulden"

Promemorian bedömning: Det bör inte göras någon ytterligare överföring av medel från AP-fonderna till statens budget med anledning av det betalningsansvar staten tog över i och med pensionsreformen. Skulden från AP-fonderna till statens budget bör därmed anses vara avskriven och slutreglerad.

Andra AP-fondens bedömning: Andra AP-fonden delar bedömningen.

Andra AP-fonden finner att promemorians resonemang är rimligt.

Synpunkter på "5.1 Utdelningsbart överskott"

Promemorians bedömning: Balanstalet bör användas för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott. Överstiger balanstalet en förutbestämd nivå bör utdelning ske med automatik. Om det finns ett utdelningsbart överskott bör detta delas ut till de som är försäkrade i fördelningssystemet.

Andra AP-fondens bedömning: Andra AP-fonden delar bedömningen, men framhåller att det finns fördelar med alternativet att använda balanstalet i kombination med fondstyrkan.

Andra AP-fondens grundhållning är att det är rimligt att en del av ett tillräckligt stort överskott används för att öka indexeringen av pensionsrätter. Det finns ingen mening med att ett alltför stort överskott i form av en stor buffertfond ackumuleras över tid, som aldrig kommer de försäkrade till del – åtminstone inte annat än indirekt i form av en, allt annat lika, lägre sannolikhet för automatisk balansering. Den första frågan är vilken (eller vilka) indikator(er) som bedömningen av om det finns ett utdelningsbart överskott ska baseras på.

Andra AP-fonden delar åsikten att det inte är lämpligt att använda enbart fondstyrkan (kvoten mellan buffertfonden och pensionsutbetalningar) som indikator. Att bedömningen ska utgå från systemets samlade tillgångar och skulder framstår som en rimlig utgångspunkt. Dock anser vi att det finns fördelar med att använda balanstalet *i kombination* med ett mått kopplat till storleken på buffertfonden. Varför alternativet att kombinera indikatorer, såsom promemorian argumenterar, skulle innebära alltför stora avsteg från pensionssystemets funktion eller buffertfondens funktion är inte uppenbart. Det kan noteras att buffertfondens funktion i viss mån kan komma att förändras alldeles oavsett (se våra synpunkter på avsnitt 7.2.4).

Balanstalet (BT), kvoten mellan tillgångarna i systemet och pensionsskulden (S), kan delas upp i en del som drivs av avgiftstillgången (AT), vilket vi här benämner som *strukturellt balanstal*, och en del som drivs av buffertfonden (BF), den så kallade *fonderingsgraden*. Närmare bestämt som:

$$BT = \frac{AT + BF}{S} = \frac{AT}{S} + \frac{BF}{S} = \text{strukturellt balanstal} + \text{fonderingsgrad}.$$

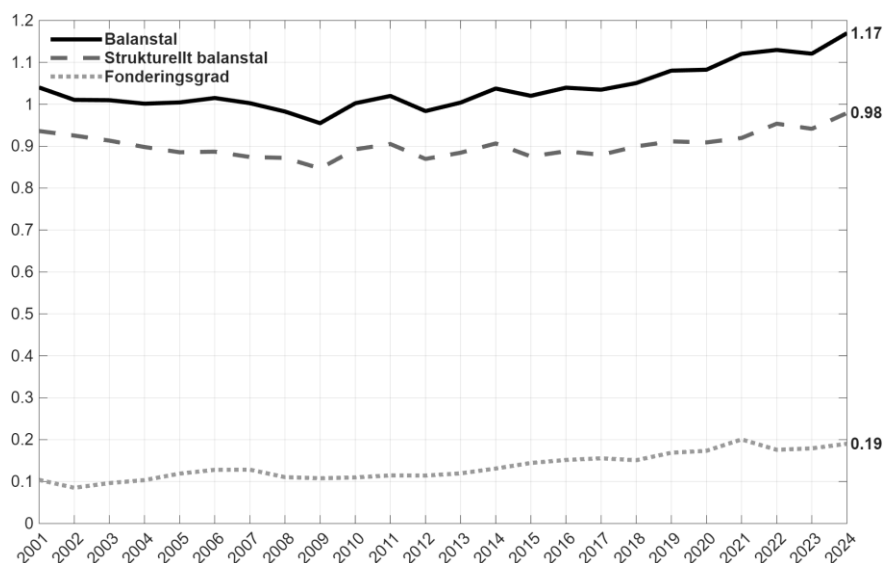
Samma balanstal kan uppstå på olika sätt, det vill säga med olika proportioner av strukturellt balanstal respektive fonderingsgrad. Enligt Orange rapport 2024 är, för beräkningsår 2024, det strukturella balanstalet cirka 0,98 medan fondstyrkan är cirka 0,19 (se även figur 1 nedan).

Det kan argumenteras att det företrädesvis bör vara överskott som orsakas av en hög fonderingsgrad som ska delas ut. Eventuella överskott som orsakas av ett högt strukturellt balanstal vilar på en teoretisk värdering av avgiftstillgången – en värdering som bland annat kan påverkas av ökad riktålder såväl som av tillfälliga chocker. Det är också buffertfonden som i praktiken finansierar eventuella överskottsutdelningar. Att använda balanstalet i kombination med fonderingsgraden (eller fondstyrkan) kan ses som ett sätt att säkerställa att det finns tillräckligt med överskott i buffertfonden. Att tillämpa ett villkor för överskottsutdelning i form av en nedre gräns för fonderingsgraden torde även bidra till att begränsa risken för fondtömning på lång sikt, vilken allt annat lika ökar när utdelning av överskott sker, och de problem som det skulle medföra.

Sannolikheten för att det kommer att vara avgiftstillgången som huvudsakligen orsakar överskottsutdelning, såväl som sannolikheten för fondtömning, är enligt våra beräkningar visserligen begränsad. Mot den bakgrunden kan det, trots ovan nämnda fördelar med att kombinera indikatorer, i praktiken visa sig vara tillräckligt att använda enbart balanstalet. Det kan emellertid argumenteras att det, även om ett visst ogynnsamt scenario (till exempel fondtömning) bedöms som osannolikt, likväl kan finnas skäl att utforma pensionssystemet på ett sätt som är robust med avseende på ett sådant ogynnsamt scenario.

Ett kompletterande villkor i form av en nedre gräns för fonderingsgraden (på 0,15 eller strax däröver) skulle enligt oss inte vara orimligt. Andra AP-fonden väljer dock att inte lämna någon uttrycklig rekommendation om att balanstalet i kombination med fonderingsgraden (eller fondstyrkan) ska användas för att fastställa om det finns ett utdelningsbart överskott. Vi delar promemorians ståndpunkt att man bör vara återhållsam med att påföra komplexitet. Vi anser att det är mer prioriterat att reglerna kompletteras med en takbegränsning avseende storleken på överskottsutdelningen enskilda år (se synpunkter på avsnitt 5.3).

Figur 1. Balanstalet uppdelat i strukturellt balanstal respektive fonderingsgrad för beräkningsåren 2001–2024 (källa: Orange rapport 2001, 2006, 2012, 2018 och 2024 samt egna beräkningar).



Synpunkter på "5.2 Balanstalsgräns för utdelningsbart överskott"

Promemorians förslag: Det ska finnas ett utdelningsbart överskott om balanstalet för ett år överstiger 1,1500.

Andra AP-fondens bedömning: Andra AP-fonden tillstyrker förslaget, men anser att det inte är uppenbart att den styrande försiktighetsprincipen efterföljs.

Den andra frågan är vid vilken gräns för vald indikator (det vill säga balanstalet) som det ska anses finnas ett utdelningsbart överskott. Enligt promemorian väger den så kallade försiktighetsprincipen tyngst i detta val. Försiktighetsprincipen innebär att utdelning av överskott inte bör höja risken för balansering mer än försumbart jämfört med om det inte finns

någon regel om överskottsutdelning. Denna princip kan sammankopplas med ambitionen om ett generationsneutralt pensionssystem, det vill säga att ingen generation pensionärer ska gynnas eller missgynnas på bekostnad eller till förmån för någon annan generation. Andra AP-fonden anser att detta är ett rimligt förhållningssätt.

Promemorian exemplifierar i avsnitt 4.4.2, utifrån av en viss metodik, hur den sammantagna sannolikheten för balansering över en 50-årsperiod ser ut i olika scenarier och med avseende på olika gränser för balanstalet (se figur 4.5 på sidan 48 i promemorian). I framförallt scenario A, som torde vara mest realistiskt, är skillnaden mellan de två alternativen "Ingen utdelning" och "1,15" liten. Vid första anblick kan detta betraktas som att försiktighetsprincipen är uppfylld vid förespråkad gräns 1,1500. Det framgår dock inte hur sannolikheten utvecklas över tid, det vill säga för vilka generationer som sannolikheten för balansering är som störst. Vad som är en försumbar ökning sett över hela perioden är inte nödvändigtvis en försumbar ökning vid specifika tillfällen. Slutsatsen beror också på vald metodik.

Rapporten "Broms och gas i inkomstpensionssystemet" (Research Report 2024:9), som hänvisas till i avsnitt 4.4.3, visar däremot hur sannolikheten för balansering utvecklas över tid (figur 2 på sidan 13 i rapporten). En annan metodik än den i promemorians avsnitt 4.4.2 används. Vid den förespråkade gränsen 1,1500 växer sannolikheten för balansering till cirka 20 procent på 50 års sikt. Det är inte självklart att detta, med försiktighetsprincipen i åtanke, är att anse som en försumbar ökning (även om ökningen förstås är mindre än för alternativet 1,1000). Först vid en gräns på 1,3000 är det enligt figurerna i rapporten svårt att urskilja någon uppenbar påverkan på sannolikheten för balansering på den valda horisonten.

Andra AP-fonden delar bilden att sannolikheten för balansering ökar på sikt, givet föreslagen reform. Bedömningen utgår från vår modell för att simulera pensionssystemet – en avancerad modell som utvecklats under många år och som, i förhållande till metoderna som är tillämpade i promemorian, bland annat är mer framåtblickande i några avseenden (till exempel vad gäller demografi och riktålder). Enligt våra beräkningar ökar inte sannolikheten för automatisk balansering nödvändigtvis fullt lika mycket som till 20 procent på 50 års sikt, utan snarare till cirka 10 procent i ett pessimistiskt demografiskt scenario. I ett system utan överskottsutdelning är sannolikheten för balansering marginell på samma horisont.

Andra AP-fonden anser sammantaget att vald gräns (1,1500) är det rimligaste valet bland de alternativ som övervägs i promemorian (1,1000 och 1,1500), men att valet inte nödvändigtvis uppfyller försiktighetsprincipen. Vald gräns kan dock alltså vara rimlig om den kombineras med en takbegränsning avseende storleken på överskottsutdelning ett enskilt år (se synpunkter på avsnitt 5.3).

Synpunkter på "5.3 Utdelningsfaktor"

Promemorians förslag: Om balanstalet för ett år överstiger 1,1500 ska en utdelningsfaktor fastställas som ska användas vid vissa beräkningar enligt socialförsäkringsbalken.

Utdelningsfaktorn för ett år beräknas på följande sätt:

1. Differensen mellan balanstalet för det året och 1,1500 ska först beräknas.
2. Differensen ska därefter delas med tre och adderas med ett

Det ska inte beräknas någon utdelningsfaktor för år som balansindex beräknas för och för det första därpå följande året.

Det ska införas en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om utdelningsfaktorn.

Andra AP-fondens bedömning: Andra AP-fonden tillstyrker förslaget, men förordar att det införs en takbegränsning avseende storleken på överskottsutdelning ett enskilt år.

Den tredje frågan är hur mycket av ett utdelningsbart överskott som ska delas ut ett enskilt år. Andra AP-fonden anser, i likhet med promemorian, att det bör ske någon form av utjämning över tid. Den utjämning som föreslås kan vara bra på kort sikt, men otillräcklig på längre sikt. Föreslagen regel bör i vår mening kombineras, eller möjligen ersättas, med en takbegränsning för att få en bättre utjämnande effekt över generationer.

En sådan takbegränsning kan exempelvis uttryckas som:

$$\text{Utdelningsfaktor år } t = \min \left\{ 1 + \frac{BT_t - BT\ddot{O}}{3}, UFT \right\},$$

där UFT är den övre gränsen för utdelningsfaktorn och $BT\ddot{O}$ definieras i promemorian som gränsen för balanstalet över vilken det finns ett utdelningsbart överskott.

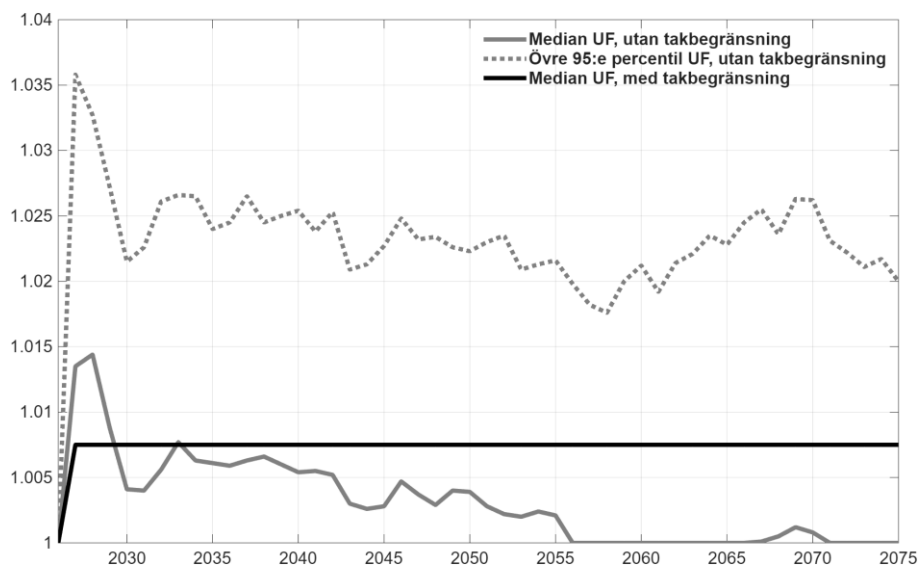
I våra simuleringar av inkomstpensionssystemet med föreslagen reform, det vill säga i avsaknad av en rimlig takbegränsning, missgynnas framtida generationer i form av en lägre storlek på överskottsutdelning (se medianutfallen i figur 2 nedan) och en högre sannolikhet för balansering. Simuleringarna inkluderar bland annat påverkan på pensionssystemet av när den stora kullen individer födda omkring 1990 börjar gå i pension. Det finns i avsaknad av en rimlig takbegränsning också en risk för stora överskottsutdelningar vissa år (se 95:e percentilen i nyss nämnda figur), trots att utdelning bara sker med en tredjedel.

Det finns flera fördelar med att införa en takbegränsning menar vi. En fördel är jämnare fördelning av överskottsutdelning över tid och mer förutsägbara pensioner. Konsekvensen av en takbegränsning blir att överskott delvis sparas (det vill säga, inte delas ut lika fort) under perioder med gynnsamma förhållanden för att finnas till hands under perioder med mindre gynnsamma förhållanden – till exempel när stora årskullar går i pension, såsom individerna födda omkring 1990. Ökningen av sannolikheten för framtida balanseringar blir som sådant inte lika stor som när takbegränsning saknas. Således efterföljs uppsatt försiktighetsprincip bättre (se kommentarer på avsnitt 5.2). En annan fördel med en takbegränsning är en tydligare styrning av hur stor den samlade överskottsutdelning maximalt kan bli för enskilda generationer, eller annorlunda uttryckt, hur stort det samlade avsteget från den ursprungliga avsikten om inkomstindexering kan bli.

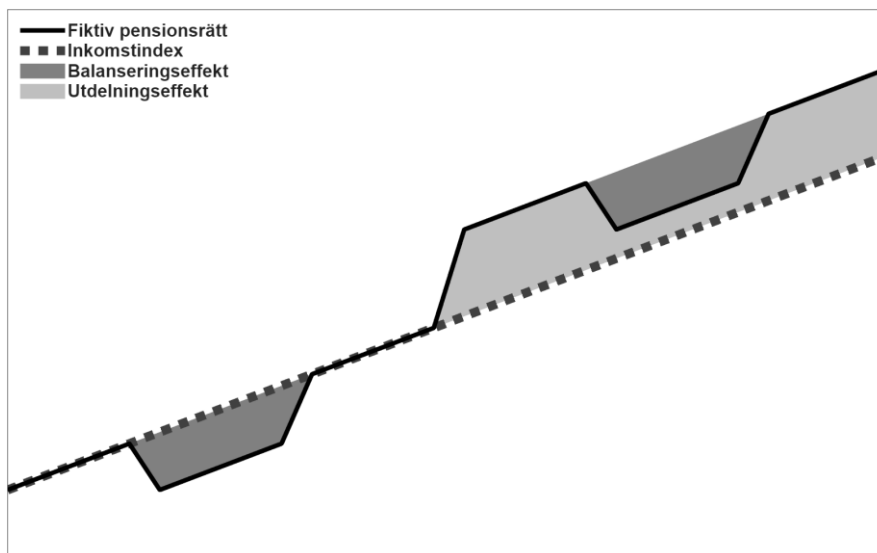
En takbegränsning innebär i vår mening inte att någon avgörande komplexitet tillkommer. En takbegränsning torde vara rättfram att beskriva såväl som att motivera. En takbegränsning kan visserligen sägas innebära avsteg från promemorians preferens för symmetri. Symmetrin är dock redan i utgångsläget inte perfekt. Balansering och överskottsutdelning bär visserligen likheter, men är, som vi förstått föreslagen reform, inte varandras spegelbilder sett till hur de principiellt fungerar (se figur 3 nedan). Man kan också hävda att det kan finnas skäl att tillämpa större försiktighet när det kommer till överskottsutdelning, vilket en takbegränsning åstadkommer.

Val av lämplig nivå på en takbegränsning beror delvis på vad som anses vara ett acceptabelt maximalt avsteg från inkomstindexering. Vi bedömer att en rimlig nivå ligger i intervallet från 1,0050 till 1,0100. De yttre gränserna av intervallet motsvarar att inkomstindexering överstigs med maximalt 0,5 respektive 1,0 procentenheter ett enskilt år, vilket i sin tur motsvarar en maximal sammantagen utdelningsfaktor på cirka 1,16 respektive 1,35 över en 30-årsperiod (motsvarande ungefär omsättningstiden). Det kan konstateras att inte ens den lägst nämnda nivån (1,0050) skulle vara begränsande i närtid enligt prognoserna i avsnitt 7.1.1 (tabell 7.1 på sidan 74).

Figur 2. Medianvärde för årlig utdelningsfaktor (UF) i Andra AP-fondens simuleringar av Pensionssystemet på 50 års horisont, utan respektive med takbegränsning på 1,0075. För simuleringarna utan takbegränsning anges även övre 95:e percentil. Simuleringarna är utförda med fondens interna ALM-modell, givet ett demografiskt basscenario. Vald takbegränsning motsvarar att inkomstindexering kan överstigas med maximalt 0,75 procentenheter ett enskilt år. Utan takbegränsning sjunker medianutfallet successivt över tid – och med den sannolikheten för överskottsutdelning. Den 95:e percentilen överstiger samtidigt enskilda år ofta 1,0200, vilket motsvarar att inkomstindexering överstigs med mer än två procentenheter.



Figur 3: Stiliserad illustration, utifrån hur vi förstått föreslagen reform, av utvecklingen av en fiktiv pensionsrätt (svart linje) i förhållande till inkomstindex (mörkgrå streckad linje). I exemplet sker två automatiska balanseringar (vars effekt är representerad av mellangrå ytor) och en mellanliggande överskottutdelning (vars effekt är representerad av ljusgrå yta). Efter en balansering återgår värdet av pensionsrätten till slut till "normalnivån", det vill säga till det värde som den skulle haft om balanseringen aldrig ägt rum. En överskottsutdelning kan istället sägas förskjuta (höja) normalnivån.



Synpunkter på "5.4 Hur utdelningsfaktorn ska användas"

Promemorians bedömning: För år som en utdelningsfaktor fastställs för, ska pensionsbehållningen efter omräkning med inkomstindex och eventuella arvsvinstfaktorer multipliceras med utdelningsfaktorn.

För år som utdelningsfaktor fastställs för, ska produkten av följsamhetsindexeringen multipliceras med utdelningsfaktorn. För år som utdelningsfaktor fastställs för ska indexeringen av inkomstgränserna för inkomstpensionstillägget multipliceras med utdelningsfaktorn.

Beräkningsunderlaget för inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension ska påverkas av överskottsutdelning.

Följsamhetsindexeringen av inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension ska inte påverkas av överskottsutdelning.

Andra AP-fondens bedömning: Andra AP-fonden delar bedömningen.

Andra AP-fonden har inga synpunkter att lämna.

Synpunkter på "6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser"

Promemorians förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2026. De nya bestämmelserna ska tillämpas första gången för år 2027.

Promemorians bedömning: Det bör inte införas några övergångsbestämmelser.

Andra AP-fondens bedömning: Andra AP-fonden tillstyrker förslaget och delar bedömningen.

Andra AP-fonden har inga synpunkter att lämna på föreslagen tidplan eller på bedömt behov av övergångsregler.

Synpunkter på "7.2.4 Konsekvenser för pensionssystemets finansiella sparande och finansiella ställning"

I underavsnittet "Ingen stor förväntad påverkan på avgiftsnettot" illustreras i figur 7.3 på sidan 83 bedömd konsekvens för avgiftsnettot av föreslagen reform under åren 2027–2035. Förväntad påverkan på längre sikt framgår inte. I figuren är avgiftsnettot, som i skrivande stund är negativt, positivt från år 2027 både med och utan överskottsutdelning, medan det med överskottsutdelning växlar till att vara negativt igen år 2031 för att sedan växla tillbaka till att vara positivt redan år 2035. Detta överensstämmer inte med Andra AP-fondens simuleringar.

Enligt våra simuleringar kan avgiftsnettot med införd reform förväntas förbli negativt många år framöver – långt efter 2035 – i ett demografiskt basscenario såväl som ett pessimistiskt demografiskt scenario. Det negativa avgiftsnettot i våra simuleringar tilltar även i storlek på längre sikt, när individer födda omkring 1990 förväntas gå i pension. Det är mot den bakgrunden enligt oss inte uppenbart att förväntad påverkan på avgiftsnettot, såsom promemorian menar, inte är stor.

I och med "Lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)" (2025:376) kommer Andra AP-fonden att ansvara för en tredjedel av avgiftsnettot, men inte tillföras en tredjedel av det samlade värdet av Första och Sjätte AP-fonderna. Andra AP-fonden är därför känsligare mot ett negativt avgiftsnetto än övriga AP-fonder.

Synpunkter på "7.3.4 AP-fonderna"

Det saknas i vår mening en diskussion av påverkan på AP-fondernas roll i ett förändrat pensionssystem. De övergripande ramarna för AP-fonderna är fastställda av Riksdagen genom "Lagen om allmänna pensionsfonder" (2000:192). Lagen anger bland annat (4 kap. 1 §, från 2026-01-01) att:

"Andra-Fjärde AP-fonderna ska förvalta fondmedlen på sådant sätt att de blir till största möjliga nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension."

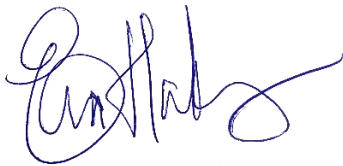
"Den totala risknivån i fondernas placeringar ska vara låg. Fondmedlen ska, vid vald risknivå, placeras så att långsiktigt hög avkastning uppnås."

Vidare framgår det av förarbetena (Prop. 1999/2000:46) att risk och avkastning ska tolkas i termer av utgående pensioner.

Såsom uppdraget idag är formulerat kan mycket väl fungera också givet föreslagen reform av inkomstpensionssystemet i Socialförsäkringsbalken. Reformen kan dock potentiellt förändra AP-fondernas val av hur man uppfyller uppdraget, när de inte bara bidrar till att motverka automatisk balansering utan också kan bidra till att överskottsutdelning sker.

Det kan mot den bakgrunden finnas anledning för uppdragsgivaren att förtydliga sin syn på AP-fondernas uppdrag i ett förändrat inkomstpensionssystem med regler för överskottsutdelning.

I detta ärende har beslut fattats av Verkställande Direktör Eva Halvarsson, efter föredragning av chefsstrateg Christoffer Grände. I den slutliga beredningen har Sara Landolsi, Per Sundell och Martin Jonasson deltagit.



Eva Halvarsson
Verkställande Direktör