

Datum
2025-12-15

Dnr
250/2025
Er referens
S2025/01735

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se

Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24)

Sammanfattning

- IFAU avstyrker införandet av en så kallad *pensionsgas* och därmed det föreslagna regelverket för utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24).

IFAU anser att förslaget innebär betydande risker och saknar tillräcklig teoretisk och empirisk grund. Förslaget riskerar att underminera buffertfondens roll samt skapa volatila och svårförutsägbara pensioner. De analyser som presenteras i Ds 2025:24, särskilt i avsnitt 4.4 om balanstalets variation, visar att utdelningar markant kan öka risken för framtida balanseringar. Vidare saknas en klar problemformulering, då pensionärernas ekonomiska standard i dag bedöms som god. Förslaget minskar det framtida reformutrymmet i statsbudgeten och riskerar att förstärka generationsorättvisan.

Förslaget riskerar att skada pensionssystemets stabilitet, legitimitet och generationsneutralitet. IFAU avstyrker därför förslaget i sin helhet och rekommenderar att vidare utredning görs innan förändringar genomförs.

Bakgrund

Promemorian Ds 2025:24 föreslår att utdelning av överskott ska ske när balanstalet överstiger 1,1500, enligt en automatisk mekanism. Avsikten är att ge pensionärerna del av "överskott" i systemet.

Förslaget riskerar att tömma buffertfonden på sikt

En central funktion i det svenska inkomstpensionssystemet är buffertfonden inom AP-fonderna. Den ska hantera demografiska och ekonomiska svängningar, inklusive konjunkturedgångar och ett negativt avgiftsnetto. Ds 2025:24 visar själv (avsnitt 4.4.3) att utdelningsmekanismer på lång sikt ökar risken för att buffertfonden försvagas och att fonderingsgraden minskar. Lindholm och Lindskog (2024) och Palm (2024) fördjupar dessa resonemang. IFAU delar den bedömningen.

Vidare framhåller Ekdahl m.fl. (2025) att förslaget bygger på en illusion av överskott, där 84 procent av "överskottet" bara är värderingen av framtida avgifter – inte faktiska medel att dela ut. De varnar uttryckligen för att förslaget riskerar att undergräva buffertfondens långsiktiga uthållighet.

Sammantaget bedömer IFAU att förslaget ökar risken för att pensionssystemet står utan finansiellt skydd vid framtida lågkonjunkturer eller demografiska belastningar.

Förslaget ger upphov till stokastiska och instabila pensioner

Simuleringarna i Ds 2025:24, särskilt avsnitt 4.4, visar att även med en hög tröskel (1,1500) leder utdelningar till:

- fler avsteg från inkomstindexeringen
- större variation i pensionsutbetalningarna
- ökad risk för balanseringar vid framtida ekonomiska svängningar

Eftersom balanstalet varierar med både avgiftsunderlag och AP-fondernas avkastning, innebär utdelning att pensionerna blir mer slumpmässiga (stokastiska) än tidigare. Promemorian visar tydligt att ju lägre gräns och ju större utdelningar, desto större blir pendlingen mellan utdelning och balansering. I scenario C (hög volatilitet) ökar risken kraftigt.

Ekdahl m.fl. (2025) understryker detta genom att varna för att pensionssystemet i praktiken skulle börja ”pendla” mellan gas och broms, vilket gör pensionerna svåröversägliga och politiserade.

IFAU bedömer att förslaget strider mot pensionsreformens grundprinciper om stabilitet, autonomi och förutsägbarhet.

Oklart problem – pensionärernas ekonomi är över lag god

Promemorian saknar en tydlig problembeskrivning. Som Hagen m.fl. (2022) visade är pensionärernas ekonomiska standard i Sverige generellt god och har stigit över tid, även i internationell jämförelse. Detta styrks också av litteraturgenomgången i SOU 2025:41. Det saknas därför en grundläggande motivering till varför systemet ska frånga sin självreglerande konstruktion och börja dela ut överskott.

En pensionsgas minskar framtida reformutrymme

En central invändning mot införandet av en pensionsgas är att den permanent reducerar det framtida politiska och finansiella reformutrymme. Det finanspolitiska ramverket omfattar inkomstpensionssystemet. Ett minskat sparande i pensionssystemet innebär att sparandet i staten behöver öka i motsvarande grad för att klara saldomålet. Genom att låsa in systemet i en automatisk mekanism för överskottsutdelning minskar möjligheten att göra framtida förändringar i grundskyddet, möta demografiska förändringar, genomföra nödvändiga justeringar i skatt eller socialförsäkringar eller omprioritera mellan olika välfärdsområden

Ds 2025:24 visar att balanstalet är känsligt för både demografi, sysselsättning och avkastning (avsnitt 4.4), och att utdelningar minskar systemets finansiella

motståndskraft. Detta innebär att framtida regeringar får mindre handlingsutrymme att använda buffertkapitalet för att stabilisera systemet vid nästa kris.

IFAU bedömer att automatiserad överskottsutdelning inte bara ökar pensionssystemets volatilitet, utan även binder framtida beslutsfattare till en indexeringsmekanism som kan vara suboptimal i nya ekonomiska lägen.

Ökad risk för generationsorättvisa

Generationsrättvisa behandlas utförligt i Ds 2025:24 (avsnitt 2.5) där det konstateras att:

- överskottsutdelning per definition skapar skillnader i förräntningen mellan generationer
- det innebär omfördelning mellan pensionärer och förvärvsaktiva
- stora avsteg från snittinkomstindexeringen ökar risken för orättvisa resultat

Ds 2025:24 skriver att *”utdelning eller balansering alltid leder till att olika generationer får skilda utfall”* och att detta är en källa till generationsorättvisa (s. 17). Detta förstärks av analysen i avsnitt 4.4: lägre balanstalsgränser ger fler utdelningar och därmed fler avsteg från inkomstindexering, vilket i sin tur skapar större skillnader mellan olika årskullar, lägre förutsägbarhet och varierande ”ränta” på pensionsbehållningen mellan generationer.

IFAU bedömer att förslaget riskerar att gynna de som råkar vara pensionärer just när balanstalet är högt, medan yngre generationer får ta en oproportionerlig risk om balanstalet senare faller. Det strider mot pensionsreformens princip att alla generationer ska få sin pension uppräknad i takt med snittinkomsten.

Förslag till justeringar

Eftersom förslaget enligt IFAU:s bedömning är otillräckligt utrett och potentiellt skadligt föreslås följande:

- Avstå från att införa en pensionsgas eller annan utdelningsmekanism innan en oberoende utredning gjorts om systemets långsiktiga riskexponering.
- Tydliggör vilket problem som ska lösas. Om målet är att förbättra ekonomin för vissa grupper av pensionärer bör detta ske genom *riktade reformer* i grundskyddet, inte genom förändringar av inkomstpensionens indexering.
- Analysera effekterna på AP-fonderna i ett 50–75-årsperspektiv med uppdaterade demografiska och avkastningsprognoser, inklusive extremvärdesscenarier.

Datum

2025-12-15

- Säkerställ att reformen behåller pensionssystemets autonomi, i linje med intentionerna i 1990-talsreformen.

I detta ärende har generaldirektören Martin Söderström beslutat. Professor Lisa Laun har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också docent Håkan Selin deltagit.

Martin Söderström

Referenser

Ekdahl Ossian, John Hassler, Mårten Palme och Ole Settergren (2025), Att införa en pensionsgas kör hela systemet i diket, DN debatt 2025-03-13.

Hagen Johannes, Lisa Laun och Mårten Palme (2022), Pensionärernas inkomster i Sverige 1991–2019, Studier i finanspolitik 2022/1, Underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

Lindholm Mathias och Filip Lindskog (2024), Boms och gas i inkomstpensionssystemet, Research Report 2024:9, Mathematical Statistics, Stockholm University.

Palm (2024), Utmaningar med att införa en gas i inkomstpensionssystemet, Ekonomisk Debatt vol 52(7).

SOU 2025:41, Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt.