



Remissvar

Dnr 2025-394

2025-12-05

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Ds 2025:24 Utdelningsbart överskott i inkomst- pensionssystemet

S2025/01735

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet tillstyrker att överskott i inkomstpensionssystemet ska kunna delas ut till de som vid tillfället är försäkrade i systemet (genom en s.k. gas) och att balanstalet används för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott. Vidare tillstyrks att en tredjedel av det utdelningsbara överskottet används vid indexeringen av pensionsbehållningen och följsamhetsindexeringen.

Konjunkturinstitutet anser samtidigt att en balanstalsgräns högre än 1,15 bör övervägas. Detta huvudsakligen mot bakgrund av risken att buffertfonden urholkas på lång sikt och den osäkerhet kring pensionssystemets finansiella autonomi som detta reser. Vidare överstiger balanstalet för 2026 redan det föreslagna gränsvärdet, vilket innebär att inkomstindexeringen riskerar att frångås i större utsträckning.

Konjunkturinstitutet tillstyrker vidare att ytterligare överföringar inte görs från AP-fonderna till statens budget med anledning av den tidigare omfördelning som skedde efter pensionsreformen, givet att en gas införs.

KONJUNKTURINSTITUTET TILLSTYRKER INFÖRANDET AV EN GAS FÖR ATT DELA UT ÖVERSKOTT I INKOMSTPENSIONSSYSTEMET

Konjunkturinstitutet tillstyrker att överskott i inkomstpensionssystemet ska kunna delas ut till samtliga som är försäkrade i systemet genom en s.k. gas.

Konjunkturinstitutet anser att det är rimligt att överskott delas ut till både pensionärer och pensionssparare, trots att det innebär avsteg från snittinkomstindexeringen. Om inte annat för att framskrivningar av inkomstpensionssystemet utan utdelningar visar att mycket stora överskott annars ackumuleras över tid.¹ Om syftet med pensionssystemet är en omfördelning av inkomster och konsumtion över individers livscykel ter det sig dessutom motsägelsefullt att pensionärer och pensionssparare aldrig får ta del av överskott som byggs upp inom systemet. Om överskott fortsätter att ackumuleras antas balanstalet växa markant och inkomstpensionssystemet riskerar på mycket lång sikt snarare att likna ett fullt fonderat system och inte ett fördelningssystem ("pay-as-you-go"-system). Eftersom

¹ Att pensionerna skulle kunna växa mer än med snittinkomstindexeringen utan att riskera systemets stabilitet och långsiktiga hållbarhet framgår av fler studier utöver promemorians analys, se exempelvis Lundberg, J (2024) "Intergenerational redistribution in a pay-as-you-go pension system", IFN Working Paper 1488.

inkomstpensionen till sin konstruktion huvudsakligen är ett ofonderat fördelningssystem är det således rimligt att betydande överskott, om sådana byggs upp, delas ut i någon form till de som är försäkrade i systemet. Att ha en automatisk regel för utdelning av överskott, likt den föreslagna gasen, kan då bidra till en jämnare fördelning av utdelningar över tid och därmed bidra till större generationsrättvisa. Att överskott föreslås delas ut till samtliga försäkrade i fördelningssystemet, både pensionärer och pensionssparare, är ur samma perspektiv viktigt.

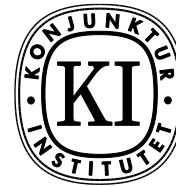
Införandet av gasen får konsekvenser för mer än indexeringen av inkomstpensionsutbetalningarna

Konjunkturinstitutet vill i sammanhanget påtala att införandet av gasen får bredare konsekvenser än att indexeringen av pensionsutbetalningarna ökar.

Ålderspensionssystemet ingår i nationalräkenskaperna i den offentliga sektorn. Dess finansiella sparande är därmed en del av det sparande som omfattas av målet för offentlig sektors finansiella sparande (överskottsmål till och med 2026 och därefter ett balansmål), även om staten ansvarar för måluppfyllelsen. Trots att ålderspensionssystemet ska vara autonomt och separerat från statens budget får utvecklingen i det förstnämnda konsekvenser även för det andra. Införandet av en gas innebär att sparandet blir lägre än vad det annars hade blivit, vilket innebär att staten måste ha ett högre sparande för att nå ett givet sparandemål.² Hur sparandet fördelas inom offentlig sektor får även konsekvenser för hur dess skulder och finansiella tillgångar utvecklas. Ett lägre sparande i ålderspensionssystemet, och därmed ett högre sparande i staten, leder till mindre finansiella tillgångar i pensionssystemet samtidigt som statsskulden och Maastrichtskulden blir lägre, allt annat lika. När gasen aktiveras minskar även det s.k. budgetutrymmet i staten. De högre pensionerna medför således att utrymmet för andra ofinansierade reformer från statens sida minskar. Konjunkturinstitutet anser dock att det faktum att överskott som uppstår i ålderspensionssystemet används för att höja pensionerna snarare än till helt andra reformer är rimligt utifrån principen att inkomstpensionssystemet ska vara separerat från statens budget.

Gasen kan vidare medföra beteendeförändringar på arbetsmarknaden som påverkar utvecklingen av både avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar. Det faktum att överskotten delas ut och pensionsutbetalningarna därigenom ökar skulle kunna leda till att fler personer väljer att gå i pension (sluta arbeta), eller att fler väljer att ta ut delar av pensionen (arbeta färre timmar). En sådan beteendeförändring skulle bland annat påverka utvecklingen av genomsnittsinkomsten och i förlängningen utvecklingen av både inbetalda pensionsavgifter och pensionsutbetalningar, utöver att de ökar till följd av gasen, eftersom utbetalningarna förräntas med inkomstindex. Beroende på hur de olika delarna påverkas skulle därmed utvecklingen av avgiftsnettot påverkas. Konjunkturinstitutet anser att det vore lämpligt med ytterligare analys av vilka konsekvenser sådana beteendeförändringar skulle kunna få både för inkomstpensionssystemets stabilitet och ekonomin i ett större perspektiv.

² Promemorians förslag innebär att ålderspensionssystemets sparande stabiliseras på 0,7 procent av BNP. I sammanhanget kan det vara värt att uppmärksamma att i Konjunkturinstitutets underlagsberäkningar till den parlamentariska kommitté som såg över målnivån för sparandet antogs en gasmekanism som resulterade i en långsiktig nivå på sparandet i pensionssystemet som motsvarar ca 1,0 procent av BNP, se Konjunkturinstitutet (2024) "Redovisning av uppdrag enligt överenskommelse mellan Konjunkturinstitutet och kommittén för översyn av målet för det finansiella sparandet", dnr 2024-262.



Införandet av gasen bör analyseras tillsammans med andra åtgärder som rör inkomstpensionen om sådana är aktuella

Konjunkturinstitutet saknar ett resonemang kring hur införandet av en gas, och den föreslagna balanstalsgränsen, förhåller sig till andra åtgärder som rör inkomstpensionen och som diskuterats eller utretts i andra sammanhang, så som ändrade pensionsavgifter och pensionsåldrar. I betänkandet av Pensionsavgiftsutredningen diskuteras exempelvis höjda pensionsavgifter för att upprätthålla pensionsnivåerna.³ Om ytterligare åtgärder inom inkomstpensionssystemet, som exempelvis höjda pensionsavgifter, övervägs bör det analyseras grundligt tillsammans med införandet av gasen.

BALANSTALET ÄR LÄMPLIGT ATT ANVÄNDA FÖR ATT FASTSTÄLLA DET UTDELNINGSBARA ÖVERSKOTTET

Konjunkturinstitutet tillstyrker att balanstalet används för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott i inkomstpensionssystemet.

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning kan sammanfattas med balanstalet som visar systemets tillgångar i förhållande till skulderna. Ett balanstal över 1 innebär att tillgångarna överstiger skulderna. Utgångspunkterna för en indikator för att fastställa utdelningsbara överskott anges i promemorian och i den tidigare UTÖ-utredningen. Närmare bestämt att den ska beakta systemets samlade tillgångar och åtagande, även på lång sikt, att den inte ska komplicera systemet och slutligen att den ska följa de principer som kännetecknar pensionssystemet. Konjunkturinstitutet instämmer med promemorians slutsats att det utifrån dessa villkor är rimligt att utgå från balanstalet för att fastställa om det finns överskott som kan delas ut. Samtidigt innebär det faktum att en stor del av pensionssystemets tillgångar utgörs av de framtida (förväntade) avgiftsinkomsterna en osäkerhet i att använda balanstalet för att avgöra om en gas ska aktiveras. Konjunkturinstitutet bedömer trots det att balanstalet är lämpligt att använda för ändamålet.

En tredjedel av det utdelningsbara överskottet delas ut

Konjunkturinstitutet tillstyrker vidare promemorians förslag till beräkningen av utdelningsfaktorn och dess användning vid indexeringen av pensionsbehållningen och följsamhetsindexeringen.

Att använda en utdelningsfaktor motsvarande det dämpade balanstal som används vid balansering, dvs. en tredjedel av det fastställda utdelningsbara överskottet delas ut, är positivt då det bedöms minska volatiliteten i indexeringen av pensionerna. Det bedöms vidare minska risken för att utdelningar av överskott leder till efterföljande balanseringsperioder. Av samma anledning är det rimligt att överskott inte delas ut innan eller i direkt anslutning till att en balanseringsperiod avslutats.

DET FINNS DOCK SKÄL ATT ÖVERVÄGA EN HÖGRE BALANSTALSGRÄNS ÄN 1,15

Om en gas införs och balanstalet används för att fastställa utdelningsbara överskott, är valet av gränsvärde för när överskott ska delas ut av stor betydelse. Ett lägre gränsvärde ökar sannolikheten att personer som betalar in avgifter som genererar överskott också får ta del av

³ Se betänkandet "Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt" (SOU 2025:41)

dessas överskott i form av utdelningar, medan en högre gräns riskerar leda till större skillnader mellan generationer vad gäller vilka som bidrar till överskotten och vilka som tar del av det och därmed större orättvisa. Ett för lågt gränsvärde innebär dock samtidigt att risken för efterföljande balanseringsperioder ökar, vilket också kan bidra till större orättvisa. Det är därmed viktigt att gränsvärdet väljs så att man undviker att stora överskott ackumuleras över tid, samtidigt som inte risken för balanseringsperioder och urholkning av buffertfonden ökar betydligt. Som promemorian konstaterar går det inte att fastställa en balanstalsgräns som med absolut säkerhet förhindrar att underskott uppstår efter att utdelning skett. Konjunkturinstitutet anser dock att det bör analyseras ytterligare om en balanstalsgräns som är högre än den föreslagna nivån på 1,15 är lämpligare.

Balanstalsgränsen bör i högre grad ta hänsyn till risken att buffertfonden urholkas

Ett argument för att en högre balanstalsgräns än 1,15 bör övervägas är risken att buffertfonden töms på mycket lång sikt. I promemorians analys av balanstalsgränser framgår att risken för att balanseringsperioder uppstår är högre med en balanstalsgräns på 1,10 jämfört med ett system utan gas. Även med en balanstalsgräns på 1,15 ökar risken, framför allt i de mer negativa scenarierna. I den rapport från Stockholms universitet från 2024 som promemorian hänvisar till konstateras att balanstalsgränser på 1,10 och 1,15 innebär en högre sannolikhet än i utgångsläget att balanseringen aktiveras under en simulerad 50-årsperiod.⁴ Studien visar vidare att sannolikheten att buffertfonden töms under den senare delen av 50-årsperioden är "icke-försumbar". En balanstalsgräns på 1,20 innebär enligt studien en stabilare utveckling av balanstalet samtidigt som sannolikheten att buffertfonden töms blir lägre.

Promemorians analyser utgår från 50-årsperioder. Osäkerheten i analyserna är stor och växer med tidshorisonten. Samtidigt är det inte orimligt att anta att om det finns risk för att buffertfonden urholkas på 50 års sikt, är den risken större på ännu längre sikt. Eftersom utvecklingen av både avgiftsnettot och buffertfondens avkastning på lång sikt är behäftad med stor osäkerhet, samtidigt som pensionssystemet ska vara finansiellt stabilt på en längre horisont än 50 år, bedömer Konjunkturinstitutet att det finns skäl att överväga en högre balanstalsgräns som minskar risken för att buffertfonden urholkas.

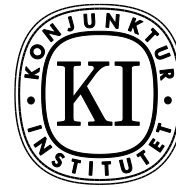
Osäkerheten kring tillgångarnas utveckling ger skäl att överväga en högre gräns

Att utgå från balanstalet för att fastställa utdelningsbara överskott innebär en osäkerhet eftersom tillgångarna (och därmed överskottet) till stor del utgörs av förväntade framtida avgiftsinbetalningar. Eftersom de faktiska pensionsinbetalningarna är okända på förhand kan tillgångarnas utveckling bli en annan än vad balanstalet signalerar idag, dvs. att balanstalet överskattar systemets tillgångar. Det finns således en risk att överskott delas ut men att den faktiska utvecklingen av inbetalningarna blir sämre än förväntat och balansering därför uppstår. Givet denna osäkerhet är det viktigt att balanstalsgränsen inte sätts för lågt och Konjunkturinstitutet bedömer att en högre balanstalsgräns än 1,15 därför bör övervägas.

Balanstalet för 2026 överstiger den föreslagna balanstalsgränsen på 1,15

I promemorian är utgångspunkten det fastställda balanstalet för 2025 som uppgår till 1,1206. Sedan analysen genomfördes har balanstalet för 2026 fastställts till 1,1695.

⁴ Se Lindholm, M & Lindskog, F (2024) "Broms och gas i inkomstpensionssystemet", Research Report 2024:9, Stockholms Universitet



Konjunkturinstitutet konstaterar därmed att balanstalet redan i utgångsläget överstiger den föreslagna balanstalsgränsen. Risken för balansering vore, allt annat lika, lägre om man i analysen av balanstalsgränser skulle utgått från det högre balanstalet för 2026 än 2025. Samtidigt konstaterar promemorian att valet av utdelningsgräns behöver ta hänsyn till balanstalens aktuella nivå och att den aktuella nivån i viss mån avgränsar vilka utdelningsgränser som kan övervägas (se sida 64–65). En balanstalsgräns som är betydligt lägre än det nuvarande balanstalet leder till att utdelningen initialt blir väldigt hög, vilket skulle gynna dagens försäkrade men skapa en framtung utdelningsprofil, där mycket av överskottet delas ut under en kortare period. En högre gräns leder i stället till en jämnare fördelning över tid, lägre risk för negativ påverkan för framtida pensionärer och pensionssparare och att inkomstindexeringen inte frångås i för hög utsträckning. Promemorian konstaterar att det utifrån detta är rimligt att välja en balanstalsgräns som är högre än UTÖ-utredningens förslag på 1,10.

Det är här värt att understryka att promemorians utgångspunkt är balanstalet för 2025, medan det högre balanstalet för 2026 redan överstiger den nu föreslagna balanstalsgränsen. Konjunkturinstitutet anser att det utifrån detta vore lämpligt att uppdatera analysen med 2026 års balanstal som utgångspunkt och i samband med det även analysera en högre balanstalsgräns, exempelvis 1,20.

FÖRDELNINGSSYSTEMET OCH SKULDEN TILL STATENS BUDGET

Konjunkturinstitutet tillstyrker att ytterligare överföringar inte görs från AP-fonderna till statens budget med anledning av den tidigare omfördelning som skedde till följd av pensionsreformen. Givet att det införs en lag för att dela ut överskott och mot bakgrund av att de tidigare överföringarna bidrog till att balanseringen aktiverades, samtidigt som den offentliga skuldsättningen är förhållandevis låg, är det rimligt att inga ytterligare överföringar görs för att inte riskera att urholka buffertfonden.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit David Candelöf.

Albin Kainelainen
Generaldirektör