

YTTRANDE
2025-12-12
S2025/01735

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet Ds 2025:24

Sammanfattning

Vi stödjer förslaget att skulden till AP-fonderna slutregleras och att inga ytterligare överföringar görs till statens budget. Vi instämmer i att överskott bör delas ut automatiskt när balanstalet överstiger en viss nivå. Men istället för 1,15 som gräns landar vi, i brist på en bredare analys av olika utdelningsgränser, på 1,10. Det vore ett problem i sig om det finns ett överskott som inte kommer de försäkrade till del. Vi stödjer beräkningen av utdelningsfaktor, men understryker att 1,10 bör vara gränsen för utdelning.

Analyserna bakom förslagen är bristfälliga. Vi skulle helst se en ny utredning med aktuella siffror, fler alternativa utdelningsgränser, fler scenarier samt analyser av effekter på pensionsnivåer och reformutrymme. På sikt bör pensionssystemet frikopplas från statens finansiella sparande för att stärka dess autonomi.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Betydelsen av principer mm

Pensionssystemet bygger på olika grundläggande principer. Vissa lever systemet inte upp till, vilket påverkar den allmängiltiga legitimiteten för systemet. Till exempel har systemet inte förmågan att efterleva den grundläggande livsinkomstprincipen. Omkring tre av fyra pensionärer har idag någon form av grundskydd utbetalt, vilket betyder att det bara är för en av fyra som livsinkomsten fullt ut avgör pensionens storlek efter ett långt arbetsliv. Förhållandet mellan insats och utfall blir därmed bara legitimt för vissa. Om inte kraftfulla förstärkningar av inkomstpensionen görs kommer denna situation att bestå också för framtidens pensionärer.

En annan princip som tas upp av promemorian är att intjänande pensionsrätter samt inkomstpension och tilläggspension under utbetalning ska följa snittinkomstutvecklingen.

I pensionssystemet finns dock redan idag inbyggda mekanismer som innebär avsteg från denna princip för att möta andra principer. En sådan mekanism är den automatiska balanseringen som inträffar vid underskott, något som har varit

verklighet under cirka en tredjedel av tiden det reformerade systemet varit i bruk. Ett annat avsteg är att pensionsrätter indexeras med inkomstindex medan inkomstpension och tilläggspension under utbetalning istället följsamhetsindexeras, dvs med inkomstindex minus 1,6 procentenheter (i praktiken med prisernas utveckling).

Idag har dessutom en majoritet av pensionärerna garantipension utbetald, vilket betyder att deras pension räknas upp med en kombination av prisindex och följsamhetsindexering. Med andra ord, även om följsamhetsindexering skulle betraktas som att följa snittinkomstutvecklingen så har bara en minoritet av pensionärerna enbart inkomstpension vilken följer snittinkomstutvecklingen som var tanken från början.

Således beskrivs i promemorian principerna utifrån en teoretisk bild och förhoppningar, medan utfallet i verkligheten är något helt annat.

Generationsrättvisa

Pensionssystemet är konstruerat för att vara hållbart och skapa generationsrättvisa, men inte heller den teoretiska generationsrättvisan uppfylls särskilt ofta i praktiken. Olika generationer har haft olika förutsättningar för att tjäna in till sin pension, vilket avgör utfallet. En högre pensionsålder och arbetsmiljösatsningar borde för länge sedan ha förändrats för att ge rättvisa möjligheter till ett förlängt arbetsliv – vilket personer födda på 40- och 50-talet får betala priset för genom lägre pensioner livet ut.

Vid balansering drabbas dessutom de som då är pensionärer samt de som går i pension under perioden, övriga pensionssparares slutpension drabbas inte vid balansering.

Det går inte heller att leva om sitt liv när regler ändras. De snäva övergångsreglerna i allmän pension har särskilt missgynnat personer födda under 40–60-talen (där en del redan var i 40–45-årsåldern när reglerna ändrades).

Vidare så har avsättningarna till tjänstepensionen höjts i många avtal och intjänandevillkor har förändrats, ofta som konsekvens av att den allmänna pensionen inte levererar som tänkt, vilket enbart gynnar dagens yrkesaktiva.

Överlag är det således mycket svårt att uppnå millimeterrättvisa. Inte minst när alla generationer inte har eller har haft samma intjänandevillkor eller förutsättningar till intjänande, vilka spelar mycket stor roll för utfallet. Generationsrättvisa som rättvisaspekt är av vikt, men det är då av betydelse att alla parametrar och faktiska utfall tas med.

Hur autonomt är systemet?

I promemorian lyfts det fram att pensionssystemet är autonomt och frikopplat från statens budget. Men det finansiella sparandet i inkomstpensionssystemet är sammankopplat med statens finansiella sparande. Förändringar i inkomstpensionssystemets sparande påverkar därmed det så kallade reformutrymmet. Men kring detta saknas en analys i promemorian. Det framstår som underligt att det i förarbetena inte har funnits en analys utifrån hur olika utdelningsgränser skulle påverka reformutrymmet. Avsaknaden av en sådan analys gör det svårt att bedöma i vilken utsträckning reformutrymmet faktiskt har beaktats vid val av utdelningsgräns. Om analyser kring reformutrymmet har påverkat vilken utdelningsgräns som sedan föreslås bör detta naturligtvis tydligt framgå i promemorian.

Vi menar därför att ett bredare underlag behöver redovisas, så att allmänheten och remissinstanserna ska kunna få en helhetsbild i frågan. Detta för att kunna producera välgrundade remissvar där alternativ kan vägas mot varandra och hur olika utdelningsalternativ påverkar budgetutrymmet studeras. Det bör framgå hur politiken väger pensioner mot andra utgiftsområden. När det saknas en analys kring utdelningsgränserns effekter på reformutrymmet upplevs promemorian som ofullständig, vilket remissvaren då också riskerar att bli. Vi vill understryka att transparens är grundläggande för att både skapa förståelse för pensionssystemet och tillit för pensionerna idag och imorgon – en fråga som berör miljontals människor.

FÖRSLAGEN

3.6 Slutreglering av skulden

Vi stödjer förslaget om att inga ytterligare överföringar av medel från AP-fonderna till statens budget bör göras samt att skulden därmed kan anses vara avskriven och slutreglerad. I sammanhanget vill vi lyfta fram att detta är motiverat inte minst då omfattande besparingar senare har gjorts i sjukförsäkringarna, dvs en förmån som staten tog över. Dessa försämringar har dessutom tvingat en del äldre i förtida pension då de inte sett några andra möjligheter till försörjning, med livslångt lägre pension som följd.

5.1 Utdelningsbart överskott

Vi stödjer förslaget att balanstalet används för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott och att utdelning bör ske med automatik när det överstiger en viss nivå, men med vissa förbehåll.

Det finns alltid en stor osäkerhet i prognoser på lite längre sikt. Därav anser vi att det kan finnas ett värde att i löpande översyner av pensionssystemet även studera andra mått än balanstalet, så som exempelvis fondstyrkan, huruvida det finns resurser motsvarande dubbelt den största nedgången hittills och andra relevanta mått. Samhällen förändras, och det som kan tyckas rimligt och klokt idag kanske inte är det om tio år. Det är därmed av vikt att löpande övervaka systemet och att även se över det i sin helhet.

Även om symmetrin ökar generellt sett i systemet med en utdelning av överskott finns det fortsatt ingen symmetri kring vilka som påverkas vid en utdelning av överskott respektive vid ett underskott. Vi menar därför att symmetri och generationsrättvisa bör eftersträvas – genom att både pensionssparare och pensionärer delar på såväl under- som överskott.

5.2 Balanstalsgräns för utdelningsbart överskott

Vi stödjer inte förslaget om att balanstalsgränsen för utdelning av överskott bör läggas på 1,15. I brist på en bredare analys av olika utdelningsgränser föreslår vi istället att gränsen bör ligga på 1,10.

Frågetecken måste sättas vid det faktum att utredningen i många beräkningar utgår från 2025 års balanstal (1,1206), och inte ens beaktar att 2026 års balanstal har beräknats till 1,1695 samt att prognoser för 2027 och därefter ligger på runt 1,15. Det rimliga vore givetvis att göra en rad olika scenarier utifrån olika start-balanstal

antingen teoretiska (t ex 1,12 1,14 1,16) eller utifrån befintliga prognoser (t ex cirka 1,12, 1,15, 1,17). Som uppges av utredningen skulle en bredare analys med flera olika start-balanstal som utgångspunkt ha gett helt andra resultat än den nuvarande. Det faktum att 2025 års balanstal används gör att analysen dessvärre upplevs som inaktuell.

Dessutom är det anmärkningsvärt att det inte gjorts en grundlig analys där flera olika utdelningsgränser studeras så som 1,08, 1,10 1,12, 1,14 och 1,16. Det är en ganska stor skillnad mellan 1,10 och 1,15 och att enbart ha två utdelningsalternativ för en fråga som får betydelse för så många människor är otillräckligt. Det är svagt motiverat varför enbart 1,15 används som ett alternativ till utdelningsgräns, eller huruvida andra och i så fall vilka möjliga gränser som har övervägts. Vi menar att en seriös analys bör ha med fler alternativ på utdelningsgränser, som analyseras också utifrån vinklar som påverkan på reformutrymme, högre pensioner etc. I brist på en sådan mer omfattande analys förordar vi därför 1,10 som gräns.

Det bör också finnas en strävan om att de försäkrade som varit med och byggt upp ett överskott i systemet kan anses ha bidragit till det och bör därmed ha en åtskillig del av det. För precis som promemorian konstaterar är risken, om utdelningsgränsen sätts för högt, att de årskullar som bidragit till överskottet (varav några också upplevt bromsen) inte får ta del av något eller bara ett litet överskott. Och det kan omvänt anses orättvist att personer som inte varit med och byggt upp ett överskott eller bara bidragit i liten grad ska ha stor del av ett överskott. Ett överskott som inte kommer de försäkrade till del är ett problem i sig. Vi ser inte heller något bekymmer med att en gräns på till exempel 1,10 skulle medföra en ganska stor utdelning i början, rimligen går det att införa någon ytterligare försiktighetsåtgärd, infasningsregelverk eller engångsåtgärd i denna kontext.

Vi anser att överskottet ska delas ut på ett ansvarsfullt sätt, men det är svårt att se att en gräns på 1,10 eller däromkring skulle vara så pass låg att det skulle medföra att systemet skulle pendla mellan balansering och överskott. Överlag upplever vi att riskerna med 1,10-alternativet förstoras i promemorian. En balansering kan i framtiden uppstå även om överskott inte delas ut överhuvudtaget, och risken för balansering är liten även med en gräns på 1,10. Den av promemorian eftersträlvade balansen mellan försiktighet, höga pensioner och onödigt stor buffertfond blir till en slagsida enbart åt försiktighet med 1,15-alternativet. Om en utdelningsgräns på 1,15 genomförs bör politiken återkomma med tydliga svar på varför ett omotiverat stort överskott ska finnas i pensionssystemet samtidigt som den allmänna pensionens nivå inte är i närheten av att nå sin ambition varken för dagens pensionärer eller i framtiden även för de som skulle orka jobba till riktåldern.

Att en överskottsutdelning skulle kunna leda till omfördelning mellan generationer känns underligt att peka på från promemorians sida, då en generationsorättvisa skapas om inte pensionärerna hinner få del av det överskott som de har varit med och byggt upp. Liksom att andra nämnda generationsorättvisor som systemets nuvarande regelverk och olika politiska beslut har skapat kvarstår.

Ytterligare en aspekt som talar för en lägre utdelningsgräns än 1,15 är att UTÖ-utredningen genomfördes när balanstalets nivå var klart lägre och att kortsiktiga tankegångar (som att ett överskott inom kort skulle kunna påverka reformutrymmet)

därför påverkade i mindre grad. Långsiktigt hållbara lösningar, som promemorian betonar eftersträvas, bör utformas med en längre tidshorisont än en enskild mandatperiod. Dessutom väntas avgiftsnettot och direktutdelningen framöver bidra positivt till systemets finansiella sparande, vilket inte var fallet när UTÖ-utredningen resonerade kring en utdelningsgräns.

5.3 Utdelningsfaktor och 5.4 Hur utdelningsfaktorn ska användas

Vi stödjer förslagen för hur en utdelningsfaktor ska beräknas och hur den ska användas, men anser som sagt att 1,10 bör vara gräns för utdelning så länge en djupare analys i frågan inte läggs fram.

Kapitel 6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi skulle gärna se att en grundligare utredning kring frågan om utdelning av överskott görs med gediget underlag och grundliga analyser. Så som aktuella siffror, flera alternativa utdelningsgränser, flera olika startpunkter för balanstalets nivå samt påverkan på såväl reformutrymme som effekter av utdelning av överskott till pensionärer och pensionssparare. I sammanhanget vore det också positivt om förslaget tas fram som lösgör pensionssystemet från statens finansiella sparande. Om en sådan utredning inte kommer till stånd stödjer vi datum för ikraftträdande om utdelningsgränsen läggs vid 1,10, enligt tidigare motivering.

Kapitel 7 Konsekvensanalys

Många pensionärer upplever att det har lönat sig dåligt att ha arbetat för sin pension och sju av tio av våra medlemmar uppger att de inte klarar sig på enbart allmän pension. Samtidigt oroar sig yngre för att få låga pensioner. Hos både äldre och yngre är tilliten till pensionssystemet och pensionspolitiken, milt sagt, naggad i kanten redan idag. Om det samtidigt finns stora tillgångar i pensionssystemet som inte kommer de försäkrade till del, kan detta ytterligare försvaga människors redan låga förtroende för pensionssystemet.

Med de mycket beskedliga belopp som en utdelning beräknas kunna ge 2027 och 2028, även om siffrorna är osäkra, kan flera saker konstateras. Utifrån hur våra medlemmar tidigare reagerat på mycket små ekonomiska lättnader är det sannolikt att de begränsade utdelningar som ett balanstal på 1,15 ger upphov till kommer att upplevas som ett hån. Detta gäller även om det senare skulle handla om ett par hundra kronor före skatt en bit in på 2030-talet. Politiken har dessutom beskrivit utdelning av överskott som en framgång och som ett sätt att höja pensionerna, men med mycket små belopp är risken att detta slår tillbaka mot politiken och systemet när människor ser diskrepansen mellan retorik och utfall. Utifrån ett legitimitets- och kommunikationsperspektiv vore det klokare att börja med ett visst överskott för utdelning som gör skillnad i plånboken, på minst några hundralappar.

Idag erhåller strax över varannan pensionär garantipension, och dessa kommer därmed inte att få full effekt på sin pension vid utdelning av överskott. Med mycket små summor i nettotillskott för många pensionärer finns en risk att problemen kring legitimiteten för systemet spås på.

Till detta kan också läggas att en utdelning av överskott som sådan sannolikt leder till ökade kostnader för Pensionsmyndigheten i form av administration, IT och

kommunikation, vilka väntas tas via myndighetens uttag av avgifter från inkomstpensionssystemet.

Sammantaget är det därför tveksamt om det är meningsfullt att genomföra en utdelning med en gräns på 1,15 när det handlar om så små summor år 2027 och 2028 som anges i konsekvensbeskrivningen.

ALTERNATIVA FÖRSLAG

Vi instämmer i flera av de synpunkter som Pensionsmyndigheten förde fram i sitt remissvar angående *SOU 2024:76 Från överskottsmål till balansmål*. Där påpekades bland annat att den utredningen hade kunnat bidra med fler verktyg i sammanhanget utdelning av överskott så som att frikoppla pensionssystemet från det finanspolitiska ramverket eller ta fram undantag i beräkningarna.

Således hade förslag i närtid kunnat presenterats för ett förändrat budgetramverk som möjliggör utdelning av överskott utan att det påverkar statens sparande och budgetutrymmet. Så länge pensionssystemet är sammankopplat med statens finansiella sparande kan man svårt hävda att pensionssystemet är autonomt. En alternativ väg framåt vore därför att lösgöra pensionssystemet från statens finansiella sparande.



Liza di Paolo Sandberg
Förbundsordförande
Svenska KommunalPensionärernas
Förbund



Maria Larsson
Förbundsordförande
SPF Seniorerna