

BESLUT
2025-12-15

Dnr SU FV-3692-25

Områdesnämnden för humanvetenskap

Stefan Helgesson
Vicerektor

Socialdepartementet
Regeringskansliet

Handläggare:
Karolina Alveryd

Yttrande över remiss: Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24)

Områdesnämnden för humanvetenskap har ombetts att till Socialdepartementet inkomma med synpunkter på remiss av promemorian *Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24)*. Betänkandet har remitterats till Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten. Synpunkter har inkommit från Juridiska fakulteten och redovisas i bifogad bilaga, som utgör områdesnämndens svar.

Stefan Helgesson

Karolina Alveryd

Juridiska fakultetskansliet

Områdesnämnden för humanvetenskap

Remiss av promemorian Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24)

Inledning

Inställning till lagförslagen

Departementspromemorian innehåller förslag om hur överskott i pensionssystemet ska hanteras.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet avstyrker förslagen i promemorian. Det främsta skälet för avstyrkandet är att det saknas utredning och diskussion kring vad som är motiven för det aktuella utdelningsförslaget och varför just den aktuella utdelningsmodellen valts. Utan en klar tanke om syfte och mål med en viss utdelningsmodell för överskottshantering är motivet för att minska tillgångarna i pensionssystemet svagt.

Skälen för Juridiska fakultetsnämndens bedömning utvecklas nedan.

Övergripande om innehåll och förslag

Pensionssystemet bygger på en parlamentarisk utredning och riskdagens samtliga partier finns representerade i den särskilda Pensionsgruppen i riksdagen. Det är en styrka för systemet och visar även på den vikt pensionssystemet har inom rättsstaten.

Genom pensionsreformen 1999 frikopplades pensionssystemet från statsbudgeten. Tanken är att pensionssystemet ska vara finansiellt självreglerande och bärkraftigt över tid. Om systemets skulder överstiger tillgångarna finns det automatiskt verkande bestämmelser som syftar till att garantera systemets långsiktiga finansiering. Den nuvarande utformningen av den automatiska balanseringen innebär att varaktiga underskott inte tillåts i inkomstpensionssystemet. Hur den omvända situationen, dvs. att inkomstpensionssystemets tillgångar överstiger skulderna, ska hanteras är däremot inte reglerat.

Juridiska fakultetsnämnden

Utdelning av överskott har tidigare utretts av UTÖ-utredningen och presenterats i betänkandet Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet (SOU 2004:105). Mot bakgrund av att det har gått många år sedan betänkandet överlämnades och till följd av bl.a. ändringar i balanstalsberäkningen lämnas i promemorian, utifrån Pensionsgruppens överenskommelse, förslag på hur utdelningsbara överskott kan fördelas till de försäkrade inom ramen för fördelningssystemet.

Utifrån de beräkningar som gjordes i samband med pensionsreformen bestämdes att vissa överföringar skulle göras från AP-fonderna i pensionssystemet till statsbudgeten. I promemorian görs bedömningen att ytterligare överföringar från AP-fonderna till statsbudgeten inte ska göras.

Juridiska fakultetsnämnden noterar att frågan om hur ”överskott” i pensionssystemet ska hanteras innehåller ett antal olika frågor. Den första frågan är om överskott i pensionssystemet ska kvarstå i buffertsystemet eller tas ut. Den andra frågan handlar om när ett sådant överskott ska tas ut och på vilket sätt. Den sista frågan handlar om hur ett sådant överskott ska användas (till vad eller vilka?) och varför. Frågan om medel ska tas ut hänger nära samman med frågan till vad och hur medlen i så fall ska användas.

Promemorian har genomgående en matematisk och ekonomisk-teknisk karaktär och fokuserar på frågan om när och på vilket sätt överskott i pensionssystemet ska tas ut. Det går inte att med säkerhet förutse de samhällsekonomiska realiteter som samlat sett kommer att styra den finansiella ställningen i pensionssystemet år från år. Av betydelse är bl.a. den demografiska utvecklingen, utvecklingen av inkomstindex och den finansiella sektorns stabilitet (upp- eller nedgångar i börsvärden etc.). I promemorian redovisas ett stort antal riskscenarion utifrån tänkbara prognoser och växlingar i systemet (volatiliteten).

Juridiska fakultetsnämnden bedömer att de ekonomiska ställningstaganden som görs är sakligt underbygga med hänsyn tagen till säkerhetsmarginaler m.m. Mot bakgrund av den matematiska och ekonomiskt-tekniska karaktären på bedömningsunderlaget har Juridiska fakultetsnämnden inte några generella invändningar mot förslaget att överskott i pensionssystemet tas ut, liksom när och på vilket sätt sådana överskott tas ut. Juridiska fakultetsnämnden understryker vikten av hållbarhet i pensionssystemet på så sätt att en pensionsnivå motsvarande principen om livsinkomst och inkomstindex upprätthålls.

Hur överskott i pensionssystemet ska användas är däremot en rättspolitisk fråga; de medel som ställs till förfogande kan användas på det sätt som lagstiftaren bestämmer. Förslaget i promemorian är att eventuella överskott ska fördelas procentuellt mellan de pensionsberättigade. För enkelhets skull sker fördelning av överskott efter samma principer som vid minskning av pensionen i tider när systemet är underfinansierat, men samtidigt är detta två olika saker. Förslaget synes bygga mer på en teknisk lösning än en rättspolitisk förankring.

Juridiska fakultetsnämnden noterar med förvåning att förslaget om hur överskott i pensionssystemet ska användas saknar motivering, diskussion eller analys, såväl i promemorian som i den tidigare utredningen från 2004. Pensionssystemet är vårt största socialförsäkringssystem, det berör samtliga i Sverige yrkesarbetande och är en inte obetydlig del av den allmänna gemensamma ekonomin. Hur överskott i försäkringen kan

och bör användas är med andra ord en fråga av stor ekonomisk och demokratisk betydelse. Det är regel att frågor av sådan betydelse diskuteras i den offentliga debatten och att det finns transparens i den demokratiska processen. Det torde vara ytterst ovanligt att en så stor och principiellt viktig fråga behandlas i en departementsskrivelse och inte i en tillsatt utredning som publiceras som ett betänkande.

Juridiska fakultetsnämnden efterlyser en analys och diskussion kring hur överskotten i pensionssystemet bör användas och varför. Juridiska fakultetsnämnden föreslår att den frågan utreds i särskild ordning inom ramen för den demokratiska processen.

Det är inte meningsfullt att besluta om en modell för överskottsberäkning, utan att samtidigt redovisa vad användningen av överskottet har för syfte och mål. I avvaktan på att den frågan utreds i vederbörlig ordning avstyrks därför förslagen om utdelningsbart överskott i pensionssystemet i sin helhet.

Om de enskilda förslagen

Bedömningen att ytterligare överföringar från AP-fonderna till statsbudgeten inte ska göras

I och med reformen av det allmänna pensionssystemet på 1990-talet överfördes det ekonomiska ansvaret för vissa pensionsförmåner m.m. till statsbudgeten. Det ansågs därför motiverat med en överföring från pensionssystemets buffertfond till statens budget om totalt 300–350 miljarder kronor per den 1 januari 1999. Under åren 1999–2001 överfördes motsvarande 258 miljarder kronor. I efterhand har konstaterats att överföringarna i kombination med finanskrisen 2008 ledde till att balansering i pensionssystemet aktiverades, dvs. de utgående pensionerna sänktes till en lägre nivå än de annars skulle ha varit. Den återstående ”skulden” till statsbudgeten, ca 75 miljarder per den 1 januari 1999, har inte betalats.

Med anledning av den osäkerhet som finns i de ursprungliga beräkningarna av överföringsbeloppet tillsammans med de stora förändringar som gjorts av de olika förmånerna som statens budget tog över ansvaret för och med hänsyn till de överföringar som redan gjorts, och konsekvenserna av dessa, görs i promemorian bedömningen att inga fler överföringar bör göras från AP-fonderna till statens budget med anledning av det betalningsansvar staten tog över i och med pensionsreformen. Med detta bör den skuld som uppstod från AP-fonderna till statens budget till följd av pensionsreformen, anses vara avskriven och slutreglerad.

Juridiska fakultetsnämnden noterar att detta är en fråga av statsfinansiell karaktär. De överföringar som gjordes 1999–2001 var till sin storlek omfattande sett till det då nyligen införda pensionssystemet. Inget synes hindra att det över en viss period görs ett antal mer avgränsade överföringar från dagens pensionsfonder till statsbudgeten – särskilt som det nu diskuteras att plocka ut ”överskott” ur systemet – i syfte att slutligt reglera skulden. Det framgår emellertid av promemorian att en oreglerad skuld till staten försvårar beräkningen av utdelningsbara överskott i systemet. Detta tycks vara den huvudsakliga anledningen till att skulden föreslås avskrivas och slutregleras. Juridiska fakultetsnämnden noterar att förslaget innebär en omfördelning av medel från statsbudgeten till pensionssystemet, men har i sak ingen synpunkt på förslaget. Förslaget varken tillstyrks eller avstyrks.

Frågan om överskott i pensionssystemet ska kvarstå i systemet eller tas ut från systemet

Det finns inte någon definition eller given bestämning av vad som avses med överskott i pensionssystemet. De avgifter som tas in till systemet under ett år används för att betala de utgående pensionerna samma år. Eftersom avgifter och pensionsutbetalningar skiftar mellan olika år måste systemet ha en viss buffert för att vara långsiktigt hållbart. Av promemorian framgår att under den senaste tioårsperioden har pensionsutbetalningarna överstigit avgiftsintäkterna. Till följd av värdeökningen i pensionsfonder har det samlade värdet i pensionssystemet ändå ökat. Att systemet inte gått med förlust beror alltså till stor del på samhällskonjunkturen och värdeförändringen i buffertkapitalet.

Avsaknad av regler om uttag skulle innebära att det inte finns någon gräns för hur stora överskott pensionssystemet kan ackumulera. Lagförslaget innebär att en omotiverat hög konsolidering av pensionssystemet inte ska ske, utan istället ska medel tas ut från systemet när så bedöms ekonomiskt motiverat. Den framtida finansiella utvecklingen av pensionssystemet bygger på en rad olika parametrar och det går inte att med säkerhet förutse konsolideringen över tid.

Juridiska fakultetsnämnden understryker vikten av ekonomisk hållbarhet i pensionssystemet på så sätt att intjänade pensionsrätter bör betalas ut enligt den grundläggande principen om pension baserat på livsinkomst och inkomstindex. Med det beaktat framstår det omotiverat att över tid bygga upp ett obegränsat värde i pensionssystemet. Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker att medel utifrån ekonomiska beräkningar vid vissa tidpunkter kan tas ut från systemet. Det bör dock finnas en god säkerhetsmarginal som tryggar nivån på utgående pensioner.

Frågan om när ett överskott ska tas ut och på vilket sätt

Frågan om när ett överskott ska tas ut och på vilket sätt genomsyrar större delen av promemorian. Analysen är av matematisk och ekonomisk-teknisk karaktär. Det framgår att det är svårt att förutse den närmare utvecklingen av pensionssystemets finansiella status över tid. Det finns alltid en risk att prognoserna slår fel.

Bakom valet av metod för uttag ur pensionssystemet – utdelningsbart överskott – anges i promemorian tre principer, försiktighetsprincipen, principen om så höga pensioner som möjligt och principen om att hindra att en onödigt stor buffertfond byggs upp. Principerna behöver till viss del ställas mot varandra.

Försiktighetsprincipen grundas i uppfattningen att systemet i så hög utsträckning som möjligt ska undvika balansering och därmed upprätthålla snittinkomstindexering. Utdelning av överskott bör inte höja risken för balansering (en sänkning av pensionerna) mer än försumbart jämfört med att det inte finns någon regel om överskottsutdelning. En utdelningsgräns bör inte sättas så lågt att inkomstpensionen under kort tid riskerar att pendla mellan överskottsutdelning och balansering.

Enligt principen om så höga pensioner som möjligt är antagandet att om en relativt låg buffert accepteras så skulle pensionsnivåerna kunna maximeras genom att överskottsutdelning tillåts ske vid en låg balanstalsnivå. Ett system som frekvent pendlar mellan överskottsutdelning och balansering skulle för de allra flesta individer innebära en högre pensionsnivå än med dagens regler. Emellertid kommer variationen i årliga

pensionsomräkningar riskera att öka och framför allt kommer följsamheten mot snittinkomstutvecklingen att minska. Detta skulle i sin tur även leda till att pensionssystemet skulle bli mindre förutsägbart.

En säkerhet i form av viss buffert i pensionssystemet är nödvändig för att den eftersträlvade inkomstindexeringen för alla generationer ska uppnås. Genom utdelning förhindras att systemets finansiella styrka växer kontinuerligt över tid. Hur stor säkerhetsmarginal som behövs, i termer av utdelningsgräns, utgör definitionen på hur stora reserver som tillåts. I promemorian refereras till principen om att hindra att en onödigt stor buffertfond byggs upp.

Juridiska fakultetsnämnden ställer sig bakom försiktighetsprincipen. Pensionärer som grupp har en utsatt ekonomisk position i samhället och det är angeläget att värna pensionsutbetalningar utifrån grundprinciperna om livsinkomst och inkomstindex. Den som inte längre befinner sig i yrkeslivet kan inte påverka sin försörjningsförmåga med avseende på inkomst. Juridiska fakultetsnämnden understryker även vikten av förutsebarhet i vardagsekonomin för den som är pensionär.

Juridiska fakultetsnämnden ställer sig emellertid frågande till att det finns en princip om så höga pensioner som möjligt. Som antyds i promemorian ligger en sådan princip inte i linje med livsinkomstprincipen utifrån inkomstindex och tanken om generationsrättvisa i pensionssystemet. Juridiska fakultetsnämnden ställer sig inte bakom att det finns en grundidé om så höga pensioner som möjligt i pensionssystemet.

Juridiska fakultetsnämnden ställer sig så som framgått bakom förslaget att ta ut överskott ur pensionssystemet, med beaktande av en betryggande säkerhetsmarginal. Modellen för när och hur sådana överskott bör tas ut bygger på realekonomiska analyser. Juridiska fakultetsnämnden ser inte att det finns anledning att betrakta sådana överväganden som en princip.

I promemorian föreslås att det ska finnas ett utdelningsbart överskott om balanstalet för ett år överstiger 1,1500.

Juridiska Fakultetsnämnden noterar att förslaget grundar sig på matematiska och ekonomiskt-tekniska prognoser och att en rad olika riskanalyser redovisas i promemorian. Juridiska fakultetsnämnden bedömer sig inte ha sakkunskap att värdera dessa analyser och slutsatser och har av den anledningen inte några synpunkter på förslaget om när och hur överskott tas ut från systemet. Juridiska fakultetsnämnden varken tillstyrker eller avstyrker förslaget.

Vad gäller förslaget om utdelning av överskottet kommenteras det nedan.

Frågan om hur ett överskott från pensionssystemet ska användas och varför – förslaget att procentuellt dela ut överskottet till de som uppbär pension

I promemorian föreslås att det överskott som tas ur pensionssystemet ska användas för att höja utgående pensioner med viss procent beräknad på en särskild faktor. I princip bygger förslaget på samma beräkningsmodell som när pensionerna minskas till följd av underskott i pensionssystemet (balansering). Någon koppling mellan dessa finns i övrigt inte.

När utdelning sker innebär det att pensionen blir något högre än vad som följer av inkomstindex. Utdelningen fördelas procentuellt på samtliga pensionärer. På så sätt innebär förslaget att de med högre pensioner får en högre utdelning. Eftersom män i genomsnitt har högre inkomster och därför högre pension än kvinnor kommer män också få högre utdelning. En sådan snedvridning utifrån ett jämställdhetsperspektiv dämpas av att det är många som delar på kakan och utdelningen till en enskild pensionär blir som regel marginell. Aspekten bör ändå beaktas.

Som framgått saknar det angivna förslaget om hur överskott i pensionssystemet ska användas motivering, diskussion och analys. Tyngdpunkten i och merparten av bedömningsunderlaget i promemorian rör frågor med anknytning till den ekonomiska stabiliteten i pensionsförsäkringen. Frågan om hur överskott i pensionssystemet kan och bör användas har däremot inte någon finansiell betydelse för systemet, när frågan om uttag av överskott väl är fastställd. Frågor om finansiell stabilitet och frågor om utdelningsmodell för överskott är med andra ord av helt olika slag.

Det är även värt att beakta att det inom pensionssystemet på individnivå inte finns någon koppling mellan inbetalda avgifter och utbetald pension. Istället bygger systemet på en pensionsrätt utifrån livsinkomsten och inkomstindex. Det finns därmed inte någon inbyggd förväntan om att få en högre pension än den inarbetade pensionsrätten. Det nuvarande överskottet i pensionssystemet kommer heller inte från avgifter från de försäkrade utan från avkastningen i AP-fonderna.

En första fråga att ta ställning till är om användningen av överskott i pensionssystemet ska lagregleras eller inte. Möjligheter finns till såväl en detaljreglering om viss användning som en oreglerad överföring till den allmänna statsbudgeten. Här ligger ett ställningstagande till om ett överskott ska användas inom pensionssystemet eller för andra ändamål.

Om det finns övervägande motiv för att överskott ska användas inom pensionssystemet är en andra fråga vilka som ska få del av detta. Ska det fördelas på dem som har turen att ha pension i för systemet goda år eller ska det riktas till enskilda grupper? Det finns grupper som i viss mån missgynnas av principen om livsinkomst. Som exempel påverkas pensionen som regel negativt för den förälder som tar ut en längre period med föräldrapenning än den andra föräldern. Är det något som kan eller bör kompenseras med stöd av överskott i systemet? Finns det positiva mekanismer i pensionssystemet som kan förstärkas via överskott till gagn för försäkrade eller andra ändamål i systemet? Etc.

Eftersom det inte finns någon given förväntan på en pension högre än livsinkomsten och inkomstindex kan man naturligtvis tänka sig att ett överskott i pensionssystemet används för att täcka upp för ekonomiska svängningar i övriga socialförsäkringssystem. Inget hindrar heller att ett överskott fonderas till helt andra ändamål som krisberedskap, försvarsförmåga, klimathantering eller annat. Hur ett överskott i pensionssystemet används är med andra ord en öppen fråga.

Juridiska fakultetsnämnden har inte någon uppfattning i sig om hur ett överskott i pensionssystemet bör användas. En normativ analys och öppen diskussion kan naturligtvis leda fram till just det förslag som ges i promemorian. Sett till sakens betydelse föreslår Juridiska fakultetsnämnden att frågan om hur ett överskott i pensionssystemet bör

användas och varför utreds i särskild ordning och på det sätt som inom den demokratiska processen är normalt för stora och principiella frågor av det här slaget.

I avvaktan på en sådan utredning avstyrker Juridiska fakultetsnämnden de förslag som lämnas om utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av docent Mia Carlsson. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Pernilla Leviner

Karolina Alveryd

Juridiska fakultetskansliet

Områdesnämnden för humanvetenskap

Remiss av promemorian Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24)

Inledning

Inställning till lagförslagen

Departementspromemorian innehåller förslag om hur överskott i pensionssystemet ska hanteras.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet avstyrker förslagen i promemorian. Det främsta skälet för avstyrkandet är att det saknas utredning och diskussion kring vad som är motiven för det aktuella utdelningsförslaget och varför just den aktuella utdelningsmodellen valts. Utan en klar tanke om syfte och mål med en viss utdelningsmodell för överskottshantering är motivet för att minska tillgångarna i pensionssystemet svagt.

Skälen för Juridiska fakultetsnämndens bedömning utvecklas nedan.

Övergripande om innehåll och förslag

Pensionssystemet bygger på en parlamentarisk utredning och riskdagens samtliga partier finns representerade i den särskilda Pensionsgruppen i riksdagen. Det är en styrka för systemet och visar även på den vikt pensionssystemet har inom rättsstaten.

Genom pensionsreformen 1999 frikopplades pensionssystemet från statsbudgeten. Tanken är att pensionssystemet ska vara finansiellt självreglerande och bärkraftigt över tid. Om systemets skulder överstiger tillgångarna finns det automatiskt verkande bestämmelser som syftar till att garantera systemets långsiktiga finansiering. Den nuvarande utformningen av den automatiska balanseringen innebär att varaktiga underskott inte tillåts i inkomstpensionssystemet. Hur den omvända situationen, dvs. att inkomstpensionssystemets tillgångar överstiger skulderna, ska hanteras är däremot inte reglerat.

Juridiska fakultetsnämnden

Utdelning av överskott har tidigare utretts av UTÖ-utredningen och presenterats i betänkandet Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet (SOU 2004:105). Mot bakgrund av att det har gått många år sedan betänkandet överlämnades och till följd av bl.a. ändringar i balanstalsberäkningen lämnas i promemorian, utifrån Pensionsgruppens överenskommelse, förslag på hur utdelningsbara överskott kan fördelas till de försäkrade inom ramen för fördelningssystemet.

Utifrån de beräkningar som gjordes i samband med pensionsreformen bestämdes att vissa överföringar skulle göras från AP-fonderna i pensionssystemet till statsbudgeten. I promemorian görs bedömningen att ytterligare överföringar från AP-fonderna till statsbudgeten inte ska göras.

Juridiska fakultetsnämnden noterar att frågan om hur ”överskott” i pensionssystemet ska hanteras innehåller ett antal olika frågor. Den första frågan är om överskott i pensionssystemet ska kvarstå i buffertsystemet eller tas ut. Den andra frågan handlar om när ett sådant överskott ska tas ut och på vilket sätt. Den sista frågan handlar om hur ett sådant överskott ska användas (till vad eller vilka?) och varför. Frågan om medel ska tas ut hänger nära samman med frågan till vad och hur medlen i så fall ska användas.

Promemorian har genomgående en matematisk och ekonomisk-teknisk karaktär och fokuserar på frågan om när och på vilket sätt överskott i pensionssystemet ska tas ut. Det går inte att med säkerhet förutse de samhällsekonomiska realiteter som samlat sett kommer att styra den finansiella ställningen i pensionssystemet år från år. Av betydelse är bl.a. den demografiska utvecklingen, utvecklingen av inkomstindex och den finansiella sektorns stabilitet (upp- eller nedgångar i börsvärden etc.). I promemorian redovisas ett stort antal riskscenarion utifrån tänkbara prognoser och växlingar i systemet (volatiliteten).

Juridiska fakultetsnämnden bedömer att de ekonomiska ställningstaganden som görs är sakligt underbyggda med hänsyn tagen till säkerhetsmarginaler m.m. Mot bakgrund av den matematiska och ekonomiskt-tekniska karaktären på bedömningsunderlaget har Juridiska fakultetsnämnden inte några generella invändningar mot förslaget att överskott i pensionssystemet tas ut, liksom när och på vilket sätt sådana överskott tas ut. Juridiska fakultetsnämnden understryker vikten av hållbarhet i pensionssystemet på så sätt att en pensionsnivå motsvarande principen om livsinkomst och inkomstindex upprätthålls.

Hur överskott i pensionssystemet ska användas är däremot en rättspolitisk fråga; de medel som ställs till förfogande kan användas på det sätt som lagstiftaren bestämmer. Förslaget i promemorian är att eventuella överskott ska fördelas procentuellt mellan de pensionsberättigade. För enkelhets skull sker fördelning av överskott efter samma principer som vid minskning av pensionen i tider när systemet är underfinansierat, men samtidigt är detta två olika saker. Förslaget synes bygga mer på en teknisk lösning än en rättspolitisk förankring.

Juridiska fakultetsnämnden noterar med förvåning att förslaget om hur överskott i pensionssystemet ska användas saknar motivering, diskussion eller analys, såväl i promemorian som i den tidigare utredningen från 2004. Pensionssystemet är vårt största socialförsäkringssystem, det berör samtliga i Sverige yrkesarbetande och är en inte obetydlig del av den allmänna gemensamma ekonomin. Hur överskott i försäkringen kan

och bör användas är med andra ord en fråga av stor ekonomisk och demokratisk betydelse. Det är regel att frågor av sådan betydelse diskuteras i den offentliga debatten och att det finns transparens i den demokratiska processen. Det torde vara ytterst ovanligt att en så stor och principiellt viktig fråga behandlas i en departementsskrivelse och inte i en tillsatt utredning som publiceras som ett betänkande.

Juridiska fakultetsnämnden efterlyser en analys och diskussion kring hur överskotten i pensionssystemet bör användas och varför. Juridiska fakultetsnämnden föreslår att den frågan utreds i särskild ordning inom ramen för den demokratiska processen.

Det är inte meningsfullt att besluta om en modell för överskottsberäkning, utan att samtidigt redovisa vad användningen av överskottet har för syfte och mål. I avvaktan på att den frågan utreds i vederbörlig ordning avstyrks därför förslagen om utdelningsbart överskott i pensionssystemet i sin helhet.

Om de enskilda förslagen

Bedömningen att ytterligare överföringar från AP-fonderna till statsbudgeten inte ska göras

I och med reformen av det allmänna pensionssystemet på 1990-talet överfördes det ekonomiska ansvaret för vissa pensionsförmåner m.m. till statsbudgeten. Det ansågs därför motiverat med en överföring från pensionssystemets buffertfond till statens budget om totalt 300–350 miljarder kronor per den 1 januari 1999. Under åren 1999–2001 överfördes motsvarande 258 miljarder kronor. I efterhand har konstaterats att överföringarna i kombination med finanskrisen 2008 ledde till att balansering i pensionssystemet aktiverades, dvs. de utgående pensionerna sänktes till en lägre nivå än de annars skulle ha varit. Den återstående ”skulden” till statsbudgeten, ca 75 miljarder per den 1 januari 1999, har inte betalats.

Med anledning av den osäkerhet som finns i de ursprungliga beräkningarna av överföringsbeloppet tillsammans med de stora förändringar som gjorts av de olika förmånerna som statens budget tog över ansvaret för och med hänsyn till de överföringar som redan gjorts, och konsekvenserna av dessa, görs i promemorian bedömningen att inga fler överföringar bör göras från AP-fonderna till statens budget med anledning av det betalningsansvar staten tog över i och med pensionsreformen. Med detta bör den skuld som uppstod från AP-fonderna till statens budget till följd av pensionsreformen, anses vara avskriven och slutreglerad.

Juridiska fakultetsnämnden noterar att detta är en fråga av statsfinansiell karaktär. De överföringar som gjordes 1999–2001 var till sin storlek omfattande sett till det då nyligen införda pensionssystemet. Inget synes hindra att det över en viss period görs ett antal mer avgränsade överföringar från dagens pensionsfonder till statsbudgeten – särskilt som det nu diskuteras att plocka ut ”överskott” ur systemet – i syfte att slutligt reglera skulden. Det framgår emellertid av promemorian att en oreglerad skuld till staten försvårar beräkningen av utdelningsbara överskott i systemet. Detta tycks vara den huvudsakliga anledningen till att skulden föreslås avskrivas och slutregleras. Juridiska fakultetsnämnden noterar att förslaget innebär en omfördelning av medel från statsbudgeten till pensionssystemet, men har i sak ingen synpunkt på förslaget. Förslaget varken tillstyrks eller avstyrks.

Frågan om överskott i pensionssystemet ska kvarstå i systemet eller tas ut från systemet

Det finns inte någon definition eller given bestämning av vad som avses med överskott i pensionssystemet. De avgifter som tas in till systemet under ett år används för att betala de utgående pensionerna samma år. Eftersom avgifter och pensionsutbetalningar skiftar mellan olika år måste systemet ha en viss buffert för att vara långsiktigt hållbart. Av promemorian framgår att under den senaste tioårsperioden har pensionsutbetalningarna överstigit avgiftsintäkterna. Till följd av värdeökningen i pensionsfonderna har det samlade värdet i pensionssystemet ändå ökat. Att systemet inte gått med förlust beror alltså till stor del på samhällskonjunkturen och värdeförändringen i buffertkapitalet.

Avsaknad av regler om uttag skulle innebära att det inte finns någon gräns för hur stora överskott pensionssystemet kan ackumulera. Lagförslaget innebär att en omotiverat hög konsolidering av pensionssystemet inte ska ske, utan istället ska medel tas ut från systemet när så bedöms ekonomiskt motiverat. Den framtida finansiella utvecklingen av pensionssystemet bygger på en rad olika parametrar och det går inte att med säkerhet förutse konsolideringen över tid.

Juridiska fakultetsnämnden understryker vikten av ekonomisk hållbarhet i pensionssystemet på så sätt att intjänade pensionsrätter bör betalas ut enligt den grundläggande principen om pension baserat på livsinkomst och inkomstindex. Med det beaktat framstår det omotiverat att över tid bygga upp ett obegränsat värde i pensionssystemet. Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker att medel utifrån ekonomiska beräkningar vid vissa tidpunkter kan tas ut från systemet. Det bör dock finnas en god säkerhetsmarginal som tryggar nivån på utgående pensioner.

Frågan om när ett överskott ska tas ut och på vilket sätt

Frågan om när ett överskott ska tas ut och på vilket sätt genomsyrar större delen av promemorian. Analysen är av matematisk och ekonomisk-teknisk karaktär. Det framgår att det är svårt att förutse den närmare utvecklingen av pensionssystemets finansiella status över tid. Det finns alltid en risk att prognoserna slår fel.

Bakom valet av metod för uttag ur pensionssystemet – utdelningsbart överskott – anges i promemorian tre principer, försiktighetsprincipen, principen om så höga pensioner som möjligt och principen om att hindra att en onödigt stor buffertfond byggs upp. Principerna behöver till viss del ställas mot varandra.

Försiktighetsprincipen grundas i uppfattningen att systemet i så hög utsträckning som möjligt ska undvika balansering och därmed upprätthålla snittinkomstindexering. Utdelning av överskott bör inte höja risken för balansering (en sänkning av pensionerna) mer än försumbart jämfört med att det inte finns någon regel om överskottsutdelning. En utdelningsgräns bör inte sättas så lågt att inkomstpensionen under kort tid riskerar att pendla mellan överskottsutdelning och balansering.

Enligt principen om så höga pensioner som möjligt är antagandet att om en relativt låg buffert accepteras så skulle pensionsnivåerna kunna maximeras genom att överskottsutdelning tillåts ske vid en låg balanstalsnivå. Ett system som frekvent pendlar mellan överskottsutdelning och balansering skulle för de allra flesta individer innebära en högre pensionsnivå än med dagens regler. Emellertid kommer variationen i årliga

pensionsomräkningar riskera att öka och framför allt kommer följsamheten mot snittinkomstutvecklingen att minska. Detta skulle i sin tur även leda till att pensionssystemet skulle bli mindre förutsägbart.

En säkerhet i form av viss buffert i pensionssystemet är nödvändig för att den eftersträfvade inkomstindexeringen för alla generationer ska uppnås. Genom utdelning förhindras att systemets finansiella styrka växer kontinuerligt över tid. Hur stor säkerhetsmarginal som behövs, i termer av utdelningsgräns, utgör definitionen på hur stora reserver som tillåts. I promemorian refereras till principen om att hindra att en onödigt stor buffertfond byggs upp.

Juridiska fakultetsnämnden ställer sig bakom försiktighetsprincipen. Pensionärer som grupp har en utsatt ekonomisk position i samhället och det är angeläget att värna pensionsutbetalningar utifrån grundprinciperna om livsinkomst och inkomstindex. Den som inte längre befinner sig i yrkeslivet kan inte påverka sin försörjningsförmåga med avseende på inkomst. Juridiska fakultetsnämnden understryker även vikten av förutsebarhet i vardagsekonomi för den som är pensionär.

Juridiska fakultetsnämnden ställer sig emellertid frågande till att det finns en princip om så höga pensioner som möjligt. Som antyds i promemorian ligger en sådan princip inte i linje med livsinkomstprincipen utifrån inkomstindex och tanken om generationsrättvisa i pensionssystemet. Juridiska fakultetsnämnden ställer sig inte bakom att det finns en grundidé om så höga pensioner som möjligt i pensionssystemet.

Juridiska fakultetsnämnden ställer sig så som framgått bakom förslaget att ta ut överskott ur pensionssystemet, med beaktande av en betryggande säkerhetsmarginal. Modellen för när och hur sådana överskott bör tas ut bygger på realekonomiska analyser. Juridiska fakultetsnämnden ser inte att det finns anledning att betrakta sådana överväganden som en princip.

I promemorian föreslås att det ska finnas ett utdelningsbart överskott om balanstalet för ett år överstiger 1,1500.

Juridiska Fakultetsnämnden noterar att förslaget grundar sig på matematiska och ekonomiskt-tekniska prognoser och att en rad olika riskanalyser redovisas i promemorian. Juridiska fakultetsnämnden bedömer sig inte ha sakkunskap att värdera dessa analyser och slutsatser och har av den anledningen inte några synpunkter på förslaget om när och hur överskott tas ut från systemet. Juridiska fakultetsnämnden varken tillstyrker eller avstyrker förslaget.

Vad gäller förslaget om utdelning av överskottet kommenteras det nedan.

Frågan om hur ett överskott från pensionssystemet ska användas och varför – förslaget att procentuellt dela ut överskottet till de som uppbär pension

I promemorian föreslås att det överskott som tas ur pensionssystemet ska användas för att höja utgående pensioner med viss procent beräknad på en särskild faktor. I princip bygger förslaget på samma beräkningsmodell som när pensionerna minskas till följd av underskott i pensionssystemet (balansering). Någon koppling mellan dessa finns i övrigt inte.

När utdelning sker innebär det att pensionen blir något högre än vad som följer av inkomstindex. Utdelningen fördelas procentuellt på samtliga pensionärer. På så sätt innebär förslaget att de med högre pensioner får en högre utdelning. Eftersom män i genomsnitt har högre inkomster och därför högre pension än kvinnor kommer män också få högre utdelning. En sådan snedvridning utifrån ett jämställdhetsperspektiv dämpas av att det är många som delar på kakan och utdelningen till en enskild pensionär blir som regel marginell. Aspekten bör ändå beaktas.

Som framgått saknar det angivna förslaget om hur överskott i pensionssystemet ska användas motivering, diskussion och analys. Tyngdpunkten i och merparten av bedömningsunderlaget i promemorian rör frågor med anknytning till den ekonomiska stabiliteten i pensionsförsäkringen. Frågan om hur överskott i pensionssystemet kan och bör användas har däremot inte någon finansiell betydelse för systemet, när frågan om uttag av överskott väl är fastställd. Frågor om finansiell stabilitet och frågor om utdelningsmodell för överskott är med andra ord av helt olika slag.

Det är även värt att beakta att det inom pensionssystemet på individnivå inte finns någon koppling mellan inbetalda avgifter och utbetald pension. Istället bygger systemet på en pensionsrätt utifrån livsinkomsten och inkomstindex. Det finns därmed inte någon inbyggd förväntan om att få en högre pension än den inarbetade pensionsrätten. Det nuvarande överskottet i pensionssystemet kommer heller inte från avgifter från de försäkrade utan från avkastningen i AP-fonderna.

En första fråga att ta ställning till är om användningen av överskott i pensionssystemet ska lagregleras eller inte. Möjligheter finns till såväl en detaljreglering om viss användning som en oreglerad överföring till den allmänna statsbudgeten. Här ligger ett ställningstagande till om ett överskott ska användas inom pensionssystemet eller för andra ändamål.

Om det finns övervägande motiv för att överskott ska användas inom pensionssystemet är en andra fråga vilka som ska få del av detta. Ska det fördelas på dem som har turen att ha pension i för systemet goda år eller ska det riktas till enskilda grupper? Det finns grupper som i viss mån missgynnas av principen om livsinkomst. Som exempel påverkas pensionen som regel negativt för den förälder som tar ut en längre period med föräldrapenning än den andra föräldern. Är det något som kan eller bör kompenseras med stöd av överskott i systemet? Finns det positiva mekanismer i pensionssystemet som kan förstärkas via överskott till gagn för försäkrade eller andra ändamål i systemet? Etc.

Eftersom det inte finns någon given förväntan på en pension högre än livsinkomsten och inkomstindex kan man naturligtvis tänka sig att ett överskott i pensionssystemet används för att täcka upp för ekonomiska svängningar i övriga socialförsäkringssystem. Inget hindrar heller att ett överskott fonderas till helt andra ändamål som krisberedskap, försvarsförmåga, klimathantering eller annat. Hur ett överskott i pensionssystemet används är med andra ord en öppen fråga.

Juridiska fakultetsnämnden har inte någon uppfattning i sig om hur ett överskott i pensionssystemet bör användas. En normativ analys och öppen diskussion kan naturligtvis leda fram till just det förslag som ges i promemorian. Sett till sakens betydelse föreslår Juridiska fakultetsnämnden att frågan om hur ett överskott i pensionssystemet bör

användas och varför utreds i särskild ordning och på det sätt som inom den demokratiska processen är normalt för stora och principiella frågor av det här slaget.

I avvaktan på en sådan utredning avstyrker Juridiska fakultetsnämnden de förslag som lämnas om utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av docent Mia Carlsson. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Pernilla Leviner

Karolina Alveryd