

Remissvar
14 december 2025
Dnr: AP3 2025/71

Er ref: S2025/01735

Socialdepartementet

s.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: pia.fagerstrom@regeringskansliet.se och s.sf@regeringskansliet.se

REMISSVAR AVSEENDE PROMEMORIAN 'UTDELNINGSBART ÖVERSKOTT I INKOMSTPENSIONSSYSTEMET'

Tredje AP-fonden (AP3) har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet Ds 2025:24 (S2025/01735). Tredje AP-fondens styrelse lämnar följande remissvar.

Remissvaret inleds med en sammanfattning av AP3s viktigaste ställningstaganden till promemorians förslag och bedömningar. Därefter behandlas promemorians förslag och bedömningar i samma ordning som promemorians kapitelindelning.

Pensionsgruppen kom i februari 2024 överens om att ta fram ett förslag på hur överskott i pensionssystemet skulle kunna hanteras och har den 26 augusti 2025 kommit överens om ett sådant förslag. I promemorian lämnas, utifrån Pensionsgruppens överenskommelse, förslag på hur utdelningsbara överskott kan fördelas till de försäkrade inom ramen för fördelningssystemet. Vidare görs bedömningen att ytterligare överföringar från AP-fonderna till statsbudgeten inte ska göras.

SAMMANFATTNING AV AP3s VIKTIGASTE STÄLLNINGSTAGANDEN TILL PROMEMORIANS FÖRSLAG OCH BEDÖMNINGAR

- AP3 delar promemorians bedömning om slutreglering av skulden.
- AP3 anser att omfördelning av överskott (gas) som mekanism är rimlig för att inte överkapitalisera inkomstpensionssystemet och återföra överskott till realekonomin.
- AP3 tillstyrker att ett utdelningsbart överskott bör delas ut till de som är försäkrade i fördelningssystemet.
- AP3 tillstyrker att balanstalet bör användas för fastställande av förekomsten av utdelningsbara överskott men anser att det behöver kompletteras med en lägsta fonderingsgrad.
- AP3 tillstyrker balanstalsgräns på 1.1500 med tillägg av en nedre gräns för fonderingsgrad på 15%.
- AP3 förordar ett tillägg om utdelningstak på den föreslagna utdelningsfaktorn. Taket för utdelningsfaktorn föreslås ligga i spannet 1.005 – 1.010.
- AP3 tillstyrker förslaget till ikraftträdande och instämmer i bedömningen att det inte bör införas några övergångsbestämmelser.

AP3s STÄLLNINGSTAGANDEN TILL PROMEMORIANS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Inledning

Promemorian diskuterar huruvida en mekanism för att omfördela överskott skall införas inom inkomstpensionssystemet. Den belyser tre viktiga aspekter som enligt UTÖ-utredningen och promemorian särskilt bör vägas in i bedömningen av en lämplig balanstalsgräns för utdelning av överskott.

- Försiktighetsprincipen
- Principen om så höga pensioner som möjligt
- Principen om att hindra att en onödigt stor buffertfond byggs upp

Promemorian framhåller att det inte är möjligt att uppfylla alla tre aspekter samtidigt. Beroende av vilken utdelningsgräns som väljs uppfylls vissa villkor bättre än andra. I en sammanvägd bedömning behöver de önskvärda aspekterna därför ställas mot varandra.

AP3 anser att försiktighetsprincipen väger tyngre än de övriga aspekterna i och med att en utdelningsmekanism påverkar balanseringsriskerna negativt vilket i sin tur väger tungt i fråga om generationsneutralitet.

Försiktighetsprincipen

AP3 delar promemorians bedömning att försiktighetsprincipen innebär att utdelning av överskott inte bör höja risken för balansering mer än försumbart jämfört med att det inte finns någon regel om överskottsutdelning. En utdelningsgräns bör alltså inte sättas så lågt att inkomstpensionen under kort tid riskerar att pendla mellan överskottsutdelning och balansering.

Principen om så höga pensioner som möjligt

Inkomstpensionssystemets uppgift är att försäkra att pensionsrätter får en inkomstindexering och att systemet i högsta möjliga mån undviker balansering.

AP3 anser att leverera så höga pensioner som möjligt inte är inkomstpensionssystemets primära uppgift och nämnda princip efterliknar i högre grad premiepensionssystemet. Den har därmed underordnad betydelse vid bedömning i frågan om överskottsöverföring bör införas.

Principen om att hindra att en onödigt stor buffertfond byggs upp

AP3 anser att om ett betydande överskott byggs upp i buffertfonderna, är det rimligt att det finns en transfereringsmekanism för att omfördela överskotten till de försäkrade.

Dessutom leder överackumulering av kapital i buffertfonderna till ökad marknadskänslighet inom pensionssystemet. Det kan också ses som mer samhällsekonomiskt fördelaktigt att överföring sker till realekonomin.

Sammanfattningsvis delar AP3 promemorians bedömning att huvudprinciperna inte talar emot att införa en överskottsutdelning, så länge den balanstalsgräns som väljs är på en rimlig nivå. Det är också lämpligt att införa regler om överskottsutdelning för att förhindra att pensionssystemet ackumulerar obegränsade överskott utan att de försäkrade får del av överskottet.

3.6 Slutreglering av skulden

Promemorians 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.

- AP3 delar promemorians bedömning om slutreglering av skulden.

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.

- AP3 anser att utdelning/gas är en rimlig transfereringsmekanism för att inte överkapitalisera inkomstpensionssystemet och återföra överskott till realekonomin.
- AP3 delar promemorians bedömning att balanstalet bör användas för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott och att om balanstalet överstiger en förutbestämd nivå bör utdelning ske med automatik.
- AP3 anser att principen om utdelning över en viss nivå på balanstalet **måste** kompletteras med en **lägsta fonderingsgräns** och ett **tak på utdelning** (behandlas i paragraf 5.3).
- AP3 anser att balanstalsgränsen bör kompletteras med en **lägsta gräns av fonderingsgrad på 15%**.

AP3 har tagit del av demografiscenarier från Pensionsmyndigheten (bas, pessimistiska och optimistiska) och kombinerat dessa med egna simuleringar (se Appendix).

Fonderingsgräns kan uttryckas som fonderingsgrad eller fondstyrka.

Fondstyrkan ställer buffertfondernas kapital i förhållande till årets pensionsutbetalning och uttrycker antal år som buffertfondernas kapital säkrar pensionsutbetalningarna.

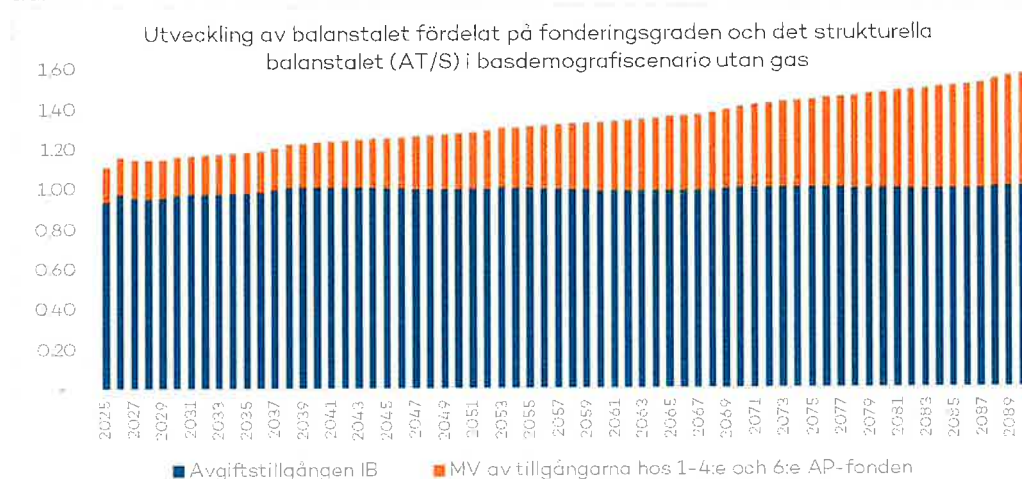
Fonderingsgraden uttrycks som buffertfondernas kapital i relation till pensionsskulden.

Balanstalet bygger på summan av två viktiga delar, det strukturella balanstalet uttryckt som avgiftstillgången i relation till pensionsskulden (AT/S), och fonderingsgraden (BF/S).

Det strukturella balanstalet har varit volatilt under åren som inkomstpensionssystemet har funnits och utgör en större andel av balanstalet. Avgiftstillgången är ett aktuellt värde baserat på det enskilda årets avgiftsflöden, multiplicerat med omsättningstiden som baseras på en prognos över hur länge genomsnittsindividen är försäkrad i systemet. Avgiftsflöden vilar tungt på ett enskilt års utfall och kan vara volatilt i olika makrocykler.

Graf 5.1 visar att det strukturella balanstalet i basdemografiscenariot förväntas vara stabilt i närheten av 1 över tid utan införande av transfereringsmekanism. Buffertfonderna förväntas utan införande av transfereringsmekanism däremot växa till att bli uppemot 60 procent av skulden. Stabiliteten i det strukturella balanstalet över tid, i kombination med den kraftigt växande fonderingsgraden över tid, utgör goda skäl till att införa en transfereringsmekanism som återför överskott till realekonomin.

Graf 5.1 Basscenario utan gasmekanism visar stor ackumulering av överskottskapital över tid.



AP3 har analyserat effekten av införandet av en gas på inkomstpensionssystemets balans- och resultaträkning. Analysen visar på stora variationer i det strukturella balanstalet (AT/S) som resultat av ökad pensionsskuld vilket behöver pareras. Buffertfonderna spelar där en viktig roll. Dessutom, blir avgiftsnettoflödena negativa i all överskådlig framtid även i Pensionsmyndighetens basdemografiscenario.

Dessa omständigheter talar för att om en transfereringsmekanism införs, så bör den kompletteras med en nedre gräns för fonderingsgraden. En begränsning av lägsta nivån för fonderingsgraden skulle också minska risken för att likviditeten dräneras i de mest negativa utfallen.

Buffertfondernas uppgift i inkomstpensionssystemet är att jämna ut tillfälliga obalanser. Ett par argument för att bedöma en lämplig nedre gräns för fonderingsgraden är som följer.

För det första, under balanseringsperioden 2010–2018 gick avgiftstillgången som andel av pensionsskulden ned till 85% samtidigt som fonderingsgraden låg kring 11%. Detta visade sig vara otillräckligt. En fonderingsgrad på 15% hade varit tillräckligt för att undvika balansering.

För det andra, kan en liknelse göras med Basel-reglerna för banker, där man kräver likviditetsreserver för att hantera risker och osäkerhet. På samma sätt fungerar buffertfonderna som en säkerhetsmarginal. Volatiliteten i det strukturella balanstalet som resultat av gasen blir cirka 7–9%. För att ha 95% konfidens att klara variationerna behövs ungefär två standardavvikelser, vilket motsvarar ett fonderingsintervall på 15–18%. Det skulle ge en rimlig lägsta nivå för att hantera osäkerheter i systemet.

AP3 anser att överskott inte ska delas ut om fonderingsgraden som konsekvens av utdelningen riskerar understiga 15 procent. Vid årsskiftet 2024/2025 var fonderingsgraden 19 procent.

Dessutom, i pessimistiska scenariot resulterar 10% av utfallen i fondtömning. Främsta orsaken här till är dock inte gasen utan en kombination av den svaga demografin och låg avkastning men eftersom det finns tänkbara demografiscenarier mellan det pessimistiska- och basdemografiscenariot där lägsta nivån på fonderingsgraden skulle spela avgörande roll för att undvika balansering. Vi anser detta kan behöva utredas.

5.2 Balanstalsgräns för utdelningsbart överskott

Promemorians förslag: Det ska finnas ett utdelningsbart överskott om balanstalet för ett år överstiger 1.1500.

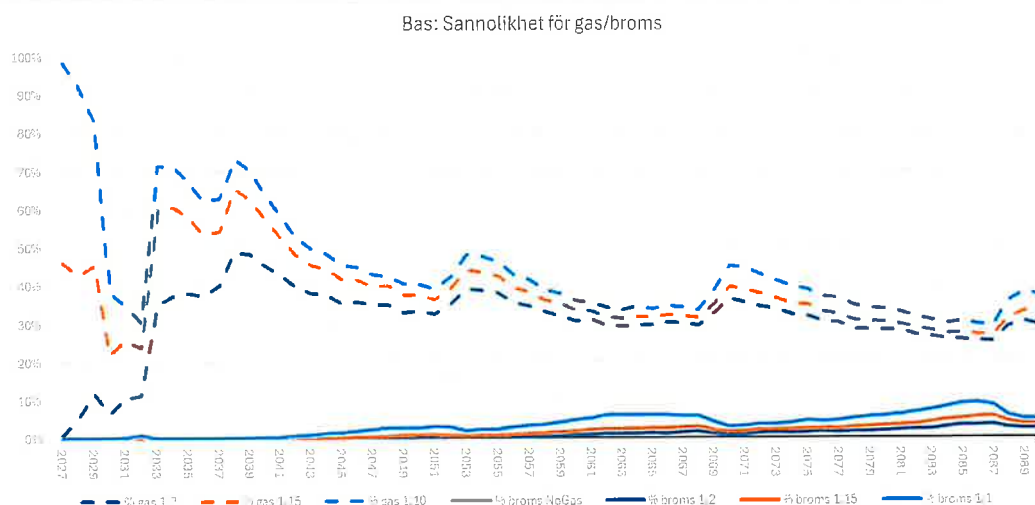
- AP3 tillstyrker att det ska anses finnas ett utdelningsbart överskott om balanstalet för ett år överstiger 1.1500
- AP3 anser att balanstalsgränsen bör kompletteras med en nedre gräns av fonderingsgrad på 15% som framgår från motiveringen i paragraf 5.1

Motivering för en balanstalsgräns på 1.1500

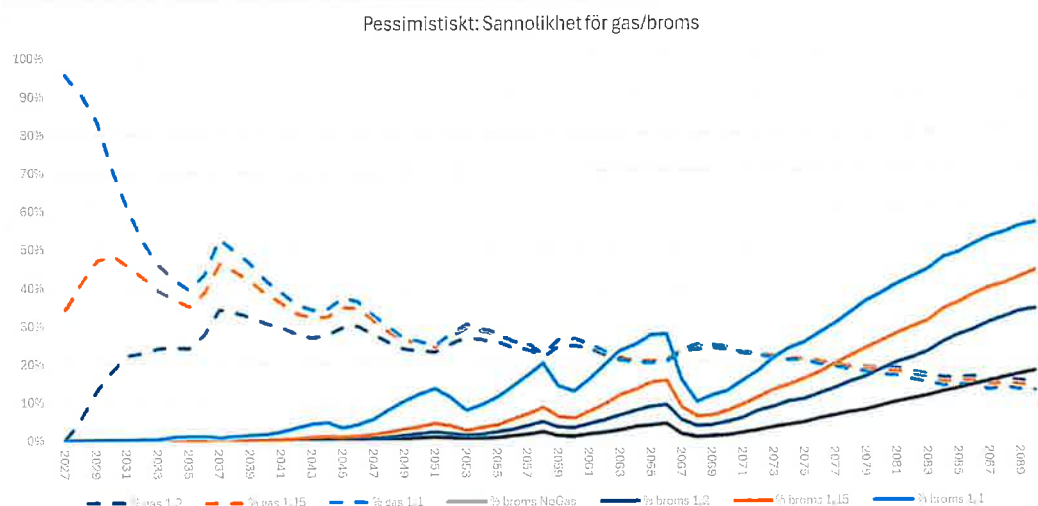
AP3s analys av balanstalsgränser tar utgångspunkt i Pensionsmyndighetens demografiscenarier utifrån ett basscenario (graf 5.2.1), pessimistiskt scenario (graf 5.2.2) och optimistiskt scenario (graf 5.2.3). Alla scenarier bekräftar att en balanstalsgräns på 1.15 är rimlig och neutral jämfört med balanstalsgränser på 1.10 och 1.20 vid beaktande av möjligheterna för olika generationer att ta del av överskott (den orangea streckade linjen jämfört med de andra streckade linjerna i graferna ger jämnast utfall, särskilt i närtid).

Samtidigt är balanseringsrisken tämligen låg i bas och i optimistiska scenarier. Dock är den relativt hög och stigande i det pessimistiska scenariot (de heldragna linjerna i graferna nedan) men först efter femtio år. Detta scenario är dock utpräglat pessimistiskt och i Pensionsmyndighetens egna modell förbrukas buffertfonden helt efter att systemet har varit i balansering under de sista drygt tjugo åren.

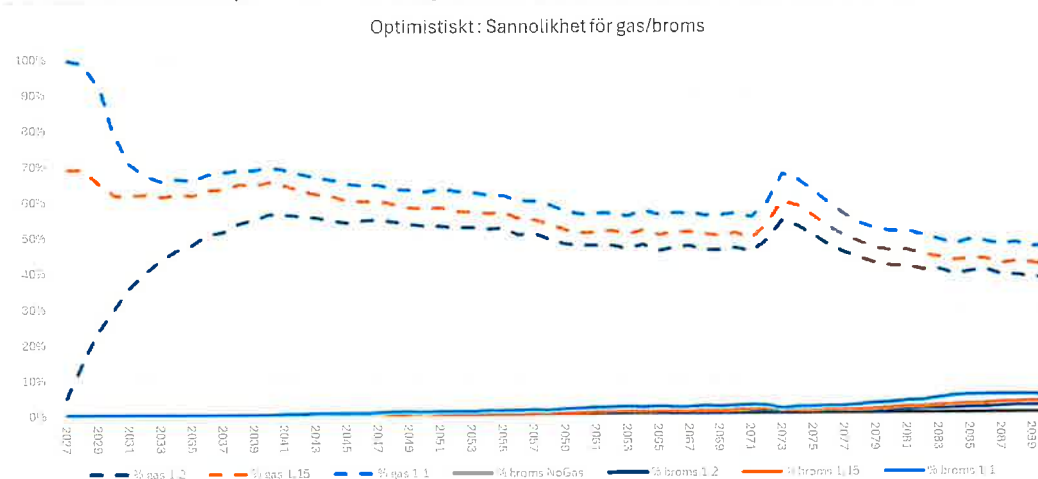
Graf 5.2.1: AP3 analys av balanstalsgränser i basscenariot för demografi.



Graf 5.2.2: AP3 analys av balanstalsgränser i pessimistiska demografiscenariot.



Graf 5.2.3: AP3 analys av balanstalsgränser i optimistiska demografiscenariot.



Vår sammanfattande bedömning är att en balanstalsgräns på 1.1500 är rimlig förutsatt att den kombineras med en begränsning för lägsta fonderingsgrad på mellan 15-18% (se avsnitt 5.1).

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.

- AP3 **tillstyrker** principerna för fastställande av utdelningsfaktor men **anser** att den bör kompletteras med en **övre gräns på utdelningsbart överskott**.
- AP3 **förordar** att taket för utdelningsfaktorn skall ligga i spannet 1.005 – 1.01, vilket motsvarar en värdeökning av pensionsrätter med 0.5 – 1.0 procent (utöver inkomstindex).

AP3 anser att det symmetriska förhållandet mellan dämpade balanstalet och utdelningsfaktorn är ett rimligt beräkningssätt, dvs. en tredjedel av överskottet över 11500 är därmed lämplig utgångspunkt för fastställande av utdelningsfaktor. Det bör dock kombineras med en övre gräns på utdelningsbart överskott för att minska balanseringsriskerna och ge en jämnare fördelning av överskottet över generationer. Ett tak begränsar också de tröskeleffekter som kan uppkomma vid förändring av riktåldern.

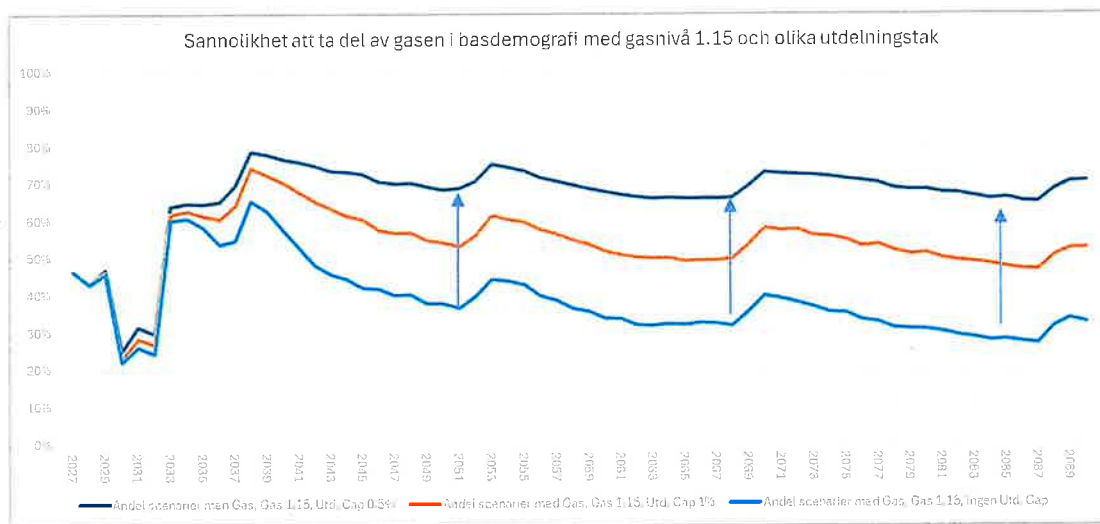
Grafen 5.3.1 nedan visar att sannolikheten att ta del av överskott i basscenariot är relativt hög i närtid utan utdelningstak men faller över tid. En utdelningsgräns på 0.5–1 % stabiliserar denna sannolikhet. Från detta perspektiv, så har ett tak på 0.5% jämnast sannolikhet för utdelning över generationer.

Grafen 5.3.2 visar att balanseringsrisken är försumbar vid utdelningstak på 1% och går mot noll vid utdelningstak på 0.5%.

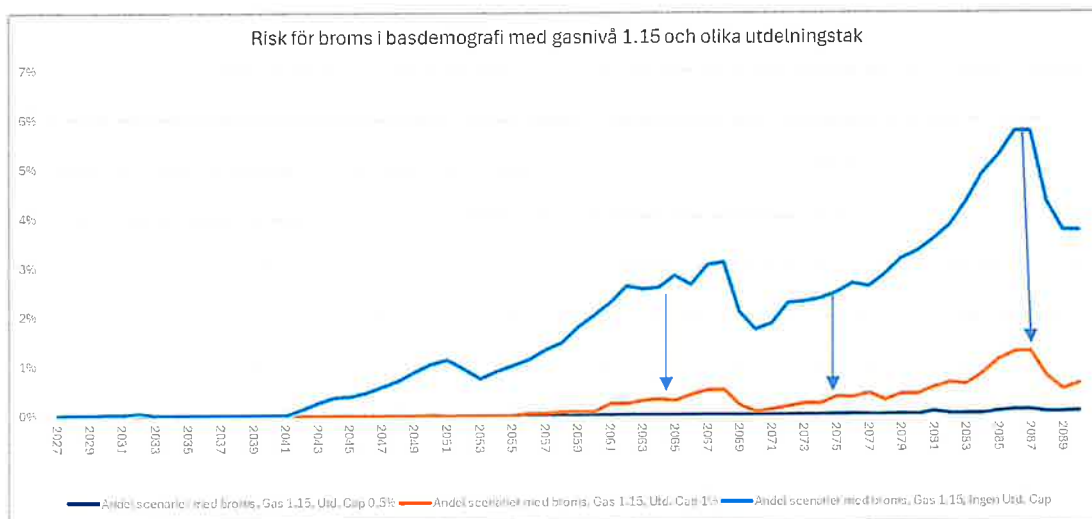
Grafen 5.3.3 illustrerar balanstalets utveckling. Den visar att ett utdelningstak på 0.5% kan anses väl försiktigt då balanstalet fortsätter att stiga medan ett tak på 1% ur detta perspektiv är något mer avvägd.

AP3s sammanfattande bedömning är att ett tak för utdelningsfaktorn bör ligga i spannet 1.005 – 1.01, vilket motsvarar en värdeökning av pensionsrätter med 0.5 – 1.0 procent (utöver inkomstindex).

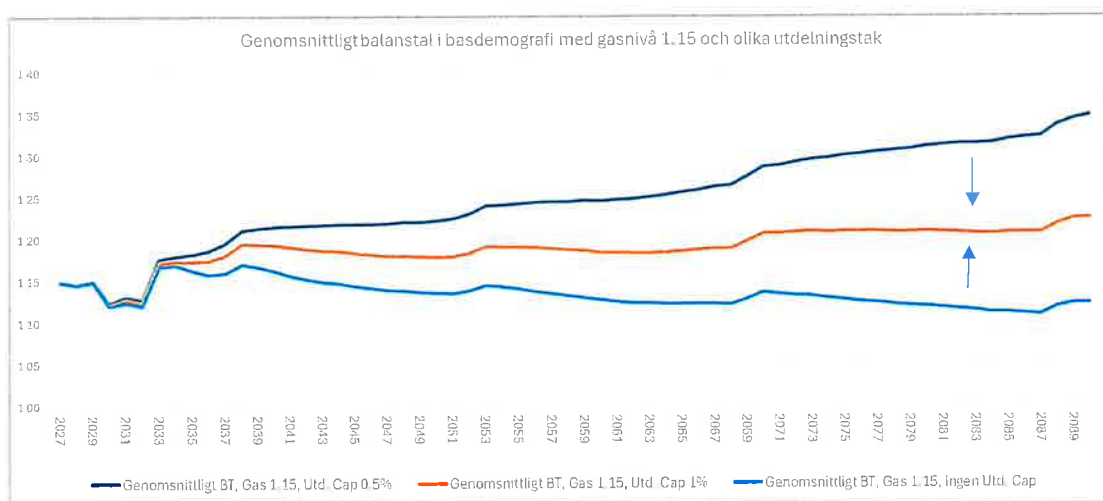
Graf 5.3.1: Andel scenarier med gas för balanstalsgräns på 1.1500 med olika tak på utdelningstalet.



Graf 5.3.2: Grafen visar sannolikhet för balansering för balanstalsgräns på 1.1500 med olika tak på utdelningstalet.



Graf 5.3.3: Genomsnittligt balanstal med gas på 1.1500 med olika tak på utdelningstalet.



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.

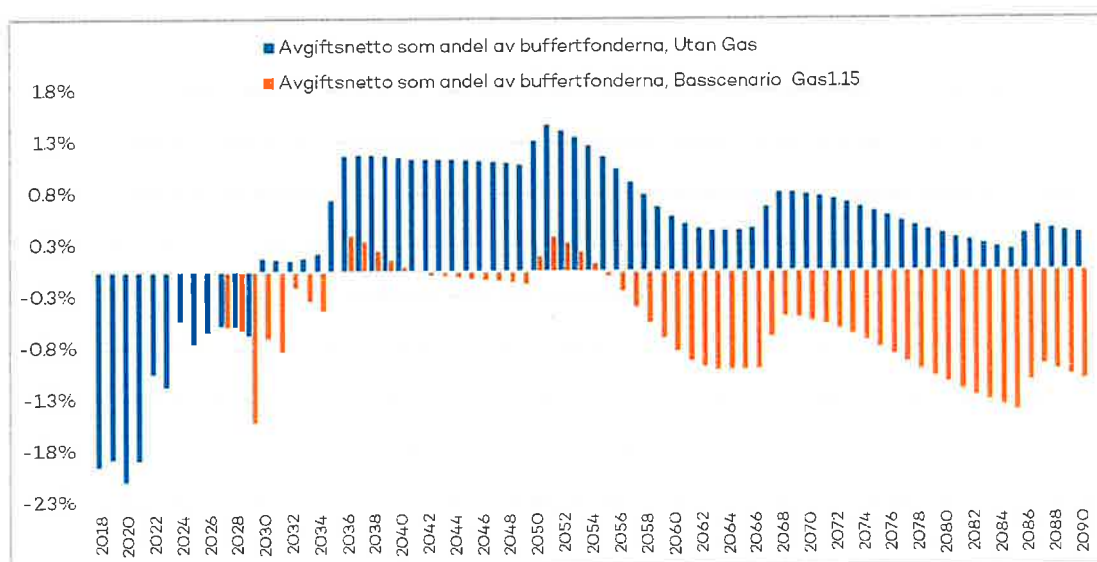
Promemorians bedömning: Det bör inte införas några övergångsbestämmelser

- AP3 tillstyrker förslaget till ikraftträdande och instämmer i bedömningen att det inte bör införas några övergångsbestämmelser.

7.2.3 Konsekvensanalys för AP-fonderna

AP3 har analyserat effekten av gasen på avgiftsnettoflödena. Gas skapar negativa nettoflöden i all överskådlig framtid för AP-fonderna i både bas och pessimistiska demografiska scenarier. Balanstalsgräns på 1.1500 i kombination med basdemografi leder till ca 0.5-1% i utflöden ur buffertfonderna på års basis. Det är lägre än AP-fonderna har haft under de senaste åren som har legat i spannet 0.5-2.5%.

Graf 7.2.3 Genomsnittligt avgiftsnetto som andel av buffertfond i basscenario med och utan gas



Tredje AP-fonden



Staffan Hansén, VD
På uppdrag av styrelsen

I detta ärende har AP3s styrelse beslutat. VD Staffan Hansén har varit föredragande. I handläggningen har även Lars Sundberg, Elena Westerdahl, Filippa Frithz, Jonas Bergroth och Mikael Sedolin deltagit.

APPENDIX

Metod för simuleringar och analys av gas inom inkomstpensionssystemet

- AP3 har undersökt en kombination av Pensionsmyndighetens olika bas- och extremutfall för makro och demografi med egna stokastiska simuleringar av möjlig finansiell utveckling av buffertfonderna i en simuleringsmodell med 5000 scenarier över 65 år framåt.
- Simuleringarna har tagit hänsyn till portföljens riskprofil i enlighet med årets ALM-analys och byggt in de nödvändiga mekanismerna för utdelning/gas och balansering/broms samt tak för utdelningsfaktorn.

Tabell 1. Metodbeskrivning

Steg i framtagning av beslutsunderlag kring gasutredning som en del av ALM process

