

Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet

Ds 2025:24



Regeringskansliet
Socialdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1387-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1388-0 (pdf)

ISSN 0284-6012

Sammanfattning

En grundläggande princip i pensionssystemet är livsinkomstprincipen som innebär att den allmänna pensionen grundar sig på arbete genom att det ska finnas en tydlig koppling mellan förvärvsinkomster under livet och den allmänna inkomstgrundade pensionen. En annan viktig princip i inkomstpensionssystemet är att pensionsrätterna och utgående pensioner ska relatera till den genomsnittliga inkomstutvecklingen, under förutsättning att systemets finansiella ställning tillåter det. 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 dock inte reglerat.

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.

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 denna promemoria, 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.

Innehåll

Sammanfattning	1
1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	7
2 Utgångspunkter för promemorians förslag och bedömningar.....	11
2.1 Livsinkomstprincipen	12
2.2 Pensionens storlek påverkas av arbetslivets längd och uttagsålder	12
2.3 Inkomstpensionen följer den genomsnittliga inkomstutvecklingen	13
2.4 Finansiell stabilitet i inkomstpensionssystemet	14
2.4.1 Automatisk balansering	15
2.5 Generationsrättvisa	16
2.6 AP-fonderna och deras syfte.....	18
2.7 Tidigare utredning om överskottsutdelning i inkomstpensionssystemet	19
2.7.1 Ändringar i inkomstpensionssystemet efter 2004	20
2.8 Riktlinjer för hantering av överskott i fördelningssystemet.....	20
3 Fördelningssystemet och skulden till statens budget	23
3.1 Omfördelning mellan statens budget och AP-fonderna med anledning av pensionsreformen	23

3.2	Reformens effekt på ansvarsfördelningen mellan statens budget och pensionssystemet	24
3.3	Överföringar 1999–2001	25
3.4	Överföringarna bidrog till att balanseringen aktiverades.....	26
3.5	Kvarvarande skuld utifrån tidigare beräkningar	26
3.6	Slutreglering av skulden	26
4	Balanstalsgräns för utdelning av överskott	29
4.1	Att välja balanstalsgräns för utdelning	29
4.2	Ändrade förutsättningar sedan UTÖ-utredningen.....	31
4.2.1	Balanstalets nivå är högre.....	31
4.2.2	Balanstalets beräkning och dämpat balanstal	32
4.3	Principer för val av utdelningsgräns	33
4.4	Analys av balanstalsgränser	36
4.4.1	Tre scenarier baserade på historiska förlopp	36
4.4.2	Analys av hur olika antaganden kring balanstalets framtida variation påverkar utdelning och balansering.....	40
4.4.3	En forskaranalys av hur utdelning påverkar inkomstpensionens finansiella nyckeltal	57
4.4.4	Resultatet av analyserna.....	58
5	Överväganden och förslag	59
5.1	Utdelningsbart överskott.....	60
5.2	Balanstalsgräns för utdelningsbart överskott	64
5.3	Utdelningsfaktor	65
5.4	Hur utdelningsfaktorn ska användas.....	67
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	71
7	Konsekvensanalys	73
7.1	Ekonomiska konsekvenser för individen	73

7.1.1	Utdelning av överskott 2027 och 2028	73
7.1.2	Ekonomiska konsekvenser för pensionärer	74
7.1.3	Grundskyddet och skatten påverkar effekten av en höjning av inkomstpensionen	75
7.1.4	Ökad ekonomisk standard för pensionärerna	76
7.1.5	Ekonomiska konsekvenser för pensionssparare.....	78
7.2	Ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor.....	79
7.2.1	Ekonomiska konsekvenser av ökade pensionsutbetalningar och för staten på kort sikt	79
7.2.2	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	80
7.2.3	Ekonomiska konsekvenser för det offentliga sparandet på lång sikt	80
7.2.4	Konsekvenser för pensionssystemets finansiella sparande och finansiella ställning.....	82
7.3	Konsekvenser för statliga myndigheter	86
7.3.1	Pensionsmyndigheten	86
7.3.2	Försäkringskassan.....	86
7.3.3	Allmänna förvaltningsdomstolar.....	86
7.3.4	AP-fonderna	87
7.4	Konsekvenser för företag	87
7.5	Konsekvenser för jämställdheten.....	88
7.6	Övriga konsekvenser	88
8	Författningskommentar	89
Bilaga 1	Beskrivning av hur balanstalet skrivs fram i avsnitt 4.4.2.....	93

1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 2 kap. 10 §, 58 kap. 1 §, 62 kap. 20 och 43 §§ och 74 a kap. 15 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 58 kap. 10 § ska lyda "Indexering, balansering, utdelning av överskott och anslutande definitioner",

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 58 kap. 25 a–25 c §§ och 62 kap. 19 a §, och närmast före 58 kap. 25 a och 25 b §§ och 62 kap. 19 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

I 58 kap. finns bestämmelser om inkomstbasbelopp, inkomstindex, balanstal *och* balansindex.

I 58 kap. finns bestämmelser om inkomstbasbelopp, inkomstindex, balanstal, balansindex *och utdelningsfaktor*.

58 kap.

1 §

I detta kapitel finns grundläggande bestämmelser i 2–5 §§.

Vidare finns bestämmelser om

– underrättelse om beslut i 9 §, och

– indexering, balansering *och* anslutande definitioner i 10–28 §§.

– indexering, balansering, *utdelning av överskott och* anslutande definitioner i 10–28 §§.

Utdelningsbart överskott

25 a §

Det finns ett utdelningsbart överskott om balansstalet för ett år överstiger 1,1500.

Utdelningsfaktor

25 b §

Om det finns ett utdelningsbart överskott ska en utdelningsfaktor fastställas som ska användas vid vissa beräkningar enligt denna balk.

Utdelningsfaktorn för ett år beräknas på följande sätt:

1. Differensen mellan balansstalet för det året och 1,1500 ska först beräknas.

2. Differensen ska därefter delas med tre och adderas med ett.

Om ett balansindex beräknas för ett år ska det inte beräknas någon utdelningsfaktor för det året och inte heller för det första därpå följande året.

25 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om utdelningsfaktorn.

62 kap.

19 a §

För år som utdelningsfaktor fastställs för ska pensionsbehållningen

efter omräkning enligt 18 § multipliceras med utdelningsfaktorn.

20 §

Omräkningen av pensionsbehållningen med hänsyn till inkomstindex eller balansindex ska göras efter det att pensionsrätt för närmast föregående år har fastställts och arvsvinstomräkningen enligt 9–17 §§ har gjorts.

Omräkningen av pensionsbehållningen med hänsyn till inkomstindex eller balansindex, *eller i förekommande fall inkomstindex och utdelningsfaktor*, ska göras efter det att pensionsrätt för närmast föregående år har fastställts och arvsvinstomräkningen enligt 9–17 §§ har gjorts.

43 §

Följsamhetsindexeringen beräknas som produkten av

- den inkomstpension som en försäkrad får vid årsskiftet och
- kvoten mellan inkomstindexet efter årsskiftet och inkomstindexet före årsskiftet, sedan den nämnda kvoten dividerats med talet 1,016.

För år *då* balansindex fastställs ska beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet.

För år *som* balansindex fastställs *för* ska beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet.

För år som utdelningsfaktor fastställs för ska produkten enligt första stycket multipliceras med utdelningsfaktorn.

74 a kap.

15 §¹

Indexeringen beräknas som produkten av

- den inkomstgräns som gäller före årsskiftet och
- kvoten mellan inkomstindexet efter årsskiftet och inkomstindexet före årsskiftet, sedan den nämnda kvoten dividerats med talet 1,016.

¹Senaste lydelse 2020:1239.

De framräknade inkomstgränserna enligt första stycket avrundas till hela kronor.

För år *da* balansindex fastställs ska beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet.

För år *som* balansindex fastställs *för* ska beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet.

För år som utdelningsfaktor fastställs för ska produkten enligt första stycket multipliceras med utdelningsfaktorn.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2026.
 2. De nya bestämmelserna tillämpas första gången för år 2027.

2 Utgångspunkter för promemorians förslag och bedömningar

Det reformerade allmänna pensionssystemet infördes den 1 januari 1999. Reformen innebär att det tidigare förmånsbestämda systemet (ATP) och folkpension ersattes av nuvarande avgiftsbestämda system (inkomstpension och premiepension) och garantipension. Ansvar för folkpensionen, numera garantipensionen, överfördes till statens budget medan finansieringen av inkomstpensionen och premiepensionen frikopplades helt från statens budget.

Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem, vilket innebär att det kan sägas vara ett kontrakt mellan generationer. De pensionsavgifter som betalas in av de förvärvsarbetande under ett år används för att betala de utgående inkomstpensionerna under samma år. Vidare är det ett avgiftsbestämt pensionssystem, vilket innebär att det är de inbetalda avgifterna som avgör hur stor pensionen blir.

Inom inkomstpensionssystemet registreras varje år hur mycket pensionsrätt som har tjänats in. Det sammantagna intjänandet, pensionsbehållningen, som skapats under de förvärvsaktiva åren ligger sedan till grund för beräkningen av inkomstpensionen när den tas ut.

Alla försäkrade som har tjänat in pensionsrätt i inkomstpensionssystemet har ett eget konto hos Pensionsmyndigheten. För varje inbetald avgift får man en motsvarande pensionsrätt insatt på det personliga kontot. Detta pensionskonto kan liknas vid ett vanligt bankkonto, men eftersom inkomstpensionen är ett fördelningssystem finns det inga faktiska medel på individens konto utan endast en rätt till framtida pension, pensionsbehållningen. Behållningen har

också en ränta. Förräntningen av pensionsbehållningen speglar den samhällsekonomiska utvecklingen, eftersom denna sker med inkomstindex som i sin tur bestäms av tillväxten i genomsnittsinkomsten. Pensionsbehållningarna för försäkrade som avlider innan de tar ut pension, fördelas ut i form av s.k. arvsvinster till övriga försäkrade inom samma årskull. Varje år görs också avdrag från kontot för systemets administrationskostnader. Pensionsbehållningen används vid uttag av pensionen till att bestämma hur hög inkomstpensionen ska bli.

2.1 Livsinkomstprincipen

Livsinkomstprincipen är grundläggande för det inkomstgrundade pensionssystemet. Livsinkomstprincipen innebär att den allmänna pensionen grundar sig på arbete genom att det ska finnas en tydlig koppling mellan förvärvsinkomster under livet och den allmänna inkomstgrundade pensionen.

Den rättvisa som eftersträvas i systemet är att alla individer och generationer, så långt systemets finansiella ställning tillåter det, ska få en inkomstpension baserad på livsinkomsten uppräknad årligen med snittinkomstutvecklingen.

2.2 Pensionens storlek påverkas av arbetslivets längd och uttagsålder

Det finns ingen fast pensionsålder i det inkomstgrundade pensionssystemet, utan uttagsåldern är flexibel. Det finns en lägsta ålder för uttag av inkomstgrundad pension, som sedan den 1 januari 2023 är 63 år (64 år fr.o.m. 2026), men ingen ålder då pensionen senast måste börja tas ut. Det finns inte heller någon undre eller övre åldersgräns för att tjäna in pensionsrätt.

När en person ska börja ta ut inkomstpension beräknas det årliga pensionsbeloppet genom att den samlade pensionsbehållningen divideras med ett s.k. delningstal. Delningstalet återspeglar i huvudsak den förväntade återstående medellivslängden vid pensioneringstillfället. Den årliga pensionen blir därför högre ju längre man väntar med att ta ut den. Detta beror dels på att delningstalet blir lägre, dels

på att pensionsbehållningen blir större med anledning av tillkommande ränta och eventuella nya intjänade pensionsrätter.

Delningstalet höjs när medellivslängden ökar vilket innebär att inkomstpensionssystemet är följsamt till utvecklingen av medellivslängden. I takt med att årskullarna förväntas leva längre blir därför pensionsnivån lägre om uttagsåldern är oförändrad. Vid uttag av pension före 66 års ålder beräknas pensionen med ett preliminärt delningstal. En årskulls definitiva delningstal fastställs vid 66 års ålder (fr.o.m. 2026 är det vid riktåldern för pension, vilken då är 67 år).

2.3 Inkomstpensionen följer den genomsnittliga inkomstutvecklingen

Ekonomisk tillväxt och produktivitetsutveckling innebär att den reala standarden för de förvärvsaktiva förändras över tid. Metoden för indexering i ett pensionssystem, dvs. hur intjänade pensionsrättigheter omräknas över tid och hur utgående pensioner omräknas, är avgörande för hur ekonomiskt följsamt pensionssystemet är. Ett av de viktigaste målen när pensionssystemet reformerades var att inkomstpensionssystemet ska vara följsamt i förhållande till den ekonomiska utvecklingen och att pensionerna ska följa genomsnittsinkomstens utveckling. Därför sker indexeringen genom att individens pensionsbehållning förräntas med inkomstindex. Inkomstindex mäter den årliga förändringen av genomsnittsinkomsten i åldrarna 16–65 år (den övre åldersgränsen anpassas till förändringen av riktåldern).

För att mildra övergången från arbete till pension får man vid uttag av inkomstpensionen ett förskott på den förväntade förräntningen. Detta förskott kallas förskottsränta och är en uppskattning av den framtida realinkomstutvecklingen. Förskottsräntan i inkomstpensionssystemet är fastställd till 1,6 procent. Genom förskottsräntan blir alltså den initiala pensionen högre, men det betyder också att den årliga omräkningen av utgående pension blir lägre. Det sker genom att inkomstindex minskas med förskottsräntan om 1,6 procent. Indexeringen efter avdrag för förskottsräntan kallas följsamhetsindexering.

I ett viktigt avseende kommer inte följsamhetsindexeringen att få fullt genomslag på den sammanlagda allmänna pensionen. Garantipensionens storlek, som är en del av grundskyddet för ålderspensionärer, är bestämt av prisbasbeloppet och räknas varje år om i förhållande till inflationen. Det betyder att den reala inkomstnivån som tryggas genom garantipensionen är fast över tid. För pensionärer som har både inkomstpension och garantipension kommer effekterna av följsamhetsindexeringen att dämpas. Till exempel kommer en real minskning av inkomstpensionen till följd av en svag utveckling av inkomstindex, kompenseras med en ökning av den prisindexerade garantipensionen.

2.4 Finansiell stabilitet i inkomstpensionssystemet

Utformningen av en inkomstpension som utvecklas i takt med snittinkomstutvecklingen gäller med ett förbehåll, nämligen att systemets varaktiga förmåga att finansiera sitt åtagande inte får äventyras. En av principerna när inkomstpensionssystemet infördes var att det ska vara finansiellt självreglerande. Utgifterna ska över tid kunna finansieras med den fasta avgiftssatsen tillsammans med en buffertfond.

Den direkta länken mellan inbetald avgift och utbetald förmån, beaktandet av medellivslängden i samband med pensionsuttag, inkomstindexeringen av pensionsbehållningar och följsamhetsindexeringen av utgående pensioner ger systemet en hög förmåga till självreglering vid ekonomiska och demografiska förändringar. De nämnda egenskaperna är dock inte tillräckliga för att garantera en finansiell hållbarhet. Under vissa förutsättningar kan pensionernas koppling till inkomstutvecklingen komma i konflikt med kravet på att systemet ska vara finansiellt stabilt.

Indexering med den genomsnittliga inkomstutvecklingen skapar en god följsamhet i förhållande till avgiftsunderlagets utveckling, men kopplingen är inte absolut. Om pensionssystemets avgiftsunderlag inte utvecklas i samma takt som snittinkomsten, ökar systemets pensionsåtagande i en högre takt än systemets intäkter. Om det förhållandet består under en längre tid kan resultatet bli att avgifterna inte räcker till för att finansiera pensionerna. Att delningstalen inte ändras efter det att en årskull

uppnår 66 års ålder (åldersgränsen anpassas till förändrad riktålder) är ytterligare en omständighet som leder till risk för finansiell obalans.

I situationer där systemets förmåga att långsiktigt finansiera utgifterna är osäker gäller bestämmelserna om automatisk balansering. Om systemets beräknade skulder överstiger dess tillgångar så aktiveras den automatiska balanseringen. Den innebär att omräkningen av pensionsbehållningar och pensioner justeras för att balansen mellan skulder och tillgångar ska återställas.

2.4.1 Automatisk balansering

För att kunna följa inkomstpensionssystemets finansiella stabilitet sammanställs årligen en balansräkning där systemets tillgångar och skulder beräknas. Systemets tillgångar divideras med dess skulder och på så sätt beräknas balanstalet.

Inkomstpensionssystemets tillgångar består av avgiftstillgången och buffertfonden. Den största delen av tillgångssidan utgörs av avgiftstillgången, dvs. systemets fordran på framtida avgiftsinkomster. Avgiftstillgången beräknas genom att det senaste årets avgiftsinkomster multipliceras med systemets beräknade omsättningstid. Omsättningstiden visar hur länge en inbetalad krona beräknas finnas i systemet. Den speglar alltså den tid som förflyter från det att en inbetalad avgift bokförts i systemet till att den betalas ut i pension. Ju längre omsättningstiden är, desto större pensionsskuld kan avgifterna finansiera. Avgiftstillgången är alltså en värdering i termer av hur stor pensionsskuld det framtida avgiftsflödet kan finansiera.

Utöver avgiftstillgången består pensionssystemets tillgångar av buffertfonden. Buffertfonden är tillgångarna i Första–Fjärde samt Sjätte AP-fonder (antalet fonder kommer att ändras den 1 januari 2026, prop. 2024/25:133, bet. 2024/25:FiU36, rskr. 2024/25:204). Buffertfondens roll i systemet är att hantera de årliga skillnaderna mellan inkomster och utgifter. De år när avgiftsinkomsterna är högre än pensionsutbetalningarna, växer buffertfondens tillgångar för att kunna finansiera pensionsutbetalningarna under perioder då inkomsterna understiger pensionsutbetalningarna och vice versa.

Pensionsskulden består av två delar – skulden till de personer som inte börjat ta ut pension (pensionsspararna) och skulden till de som tar ut pension (pensionärerna). Skulden till de förvärvsaktiva pensionsspararna beräknas som summan av alla försäkrades pensionsbehållningar. Skulden till pensionärer beräknas som pensionsutbetalningen i december multiplicerat med förväntat antal återstående pensionsutbetalningar.

I situationer där systemets förmåga att långsiktigt finansiera utgifterna verkar osäker, dvs. perioder med ett balanstal under 1,000, gäller bestämmelserna om s.k. automatisk balansering. Om de beräknade skulderna överstiger tillgångarna, ändras omräkningen av pensionsbehållningar och pensioner för att balansen mellan skulder och tillgångar ska återställas enligt regler som är på förhand bestämda. I perioder med underskott i inkomstpensionssystemets balansräkning görs därmed negativa avsteg från snittinkomst-indexeringen.

Regelverket för automatisk balansering bygger så långt som möjligt på principen att endast objektiva och verifierbara transaktioner ska ligga till grund för beräkningen av systemets tillgångar och skulder. Balanseringen handlar således om att göra de justeringar av pensionssystemet som krävs för att systemets skulder inte ska vara större än systemets tillgångar.

2.5 Generationsrättvisa

Uttrycket generationsrättvisa används ofta i pensionssammanhang, men har inte någon entydig definition. När det nuvarande pensionssystemet infördes var det ett viktigt mål att skapa ett system som åstadkommer en rimlig grad av rättvisa mellan individer och mellan generationer. Den rättvisa som eftersträvas i inkomstpensionssystemet är att alla individer och generationer, så långt systemets finansiella ställning tillåter, ska få en inkomstpension baserad på livsinkomsten uppräknad med snittinkomstutvecklingen, se betänkandet Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet (SOU 2004:105 s. 29). Utgångspunkten i denna promemoria i fråga om generationsrättvisa är därför att utfallet i inkomstpensionssystemet är neutralt när alla generationer får sin pensionsbehållning och pension enligt inkomstindex respektive följsamhets-

indexeringen. Det är också relativt lätt att operationalisera denna definition i bemärkelsen att det är uppenbart att utdelning av överskott i sådana fall motverkar generationsrättvisa. Detta eftersom utdelning av överskott eller balansering alltid kommer att leda till att olika generationer kommer att få skilda utfall när det gäller den årliga omräkningen av pensionsbehållning och pension i förhållande till inkomstindex oavsett om det är fråga om utdelning eller balansering. Samtidigt finns det fler aspekter på generationsrättvisa som bör lyftas fram i detta sammanhang.

Den första aspekten är att utdelning kan kompensera generationer som har drabbats av en tidigare balansering. När en balansering skett har det inneburit att pensionsutbetalningarna till de personer som då var pensionerade har blivit lägre. I motsats till de pensionerade kommer balanseringsförloppet inte att påverka den slutliga pensionen för de som enbart har varit förvärvsaktiva under samma balanseringsperiod. På så vis orsakar en balansering på ett tydligt sätt en omfördelning i pensionshänseende mellan olika generationer, dvs. mellan pensionärer och pensionssparare. En utdelning kan då anses utgöra en kompensation till de drabbade generationerna. Med detta resonemang skulle det kunna argumenteras för att ge utdelning till de som var pensionärer under den tidigare balanseringsperioden. När balanseringen aktiverades 2010 var det exempelvis 1 845 000 pensionärer som berördes av denna. I mars 2024 var det 841 000 av dem som fortfarande uppbär pension. Dessa pensionärer fick sin pension reducerad under hela balanseringsperioden. Utöver dessa tillkom det nya personer som började uppbära sin pension under balanseringsperioden, vilka fick en sänkt pension till följd av balanseringen under delar av förloppet.

Rent tekniskt är det troligen möjligt att konstruera en sådan generationsmässig ojämn utdelning, men det skulle innebära ett i princip oöverskådligt regelverk. Förmodligen kommer även sådana bestämmelser att ge upphov till nya ställningstaganden som försvårar utformningen. I sammanhanget kan också konstateras att samtidigt som den automatiska balanseringen aktiverades 2010 så sänktes skatten för pensionärer.

Utgångspunkten för bestämmelser om överskottsutdelning bör i stället vara att i möjligaste mån följa hur balanseringens regelverk fungerar och att utdelningar därför ska innebära en enhetlig

utdelningsfaktor oberoende av födelseår och om man har tagit ut pension.

En annan aspekt på generationsrättvisa är frågan om vem som ett överskott i inkomstpensionssystemet tillhör. I det fall ett överskott byggs upp under en tid kan detta anses tillhöra de personer som var försäkrade i systemet under den tidsperioden. Utifrån detta kan det anses orättvist om personer som har pension under tid då ett överskott byggs upp hinner avlida innan utdelning sker. På motsvarande sätt är det till fördel för de personer som inte varit försäkrade i inkomstpensionssystemet under tid då överskottet byggs upp som sedan får del av utdelningar. Denna aspekt på generationsrättvisa talar för en utdelning så fort balanstalet överstiger 1,0000. Därigenom skulle uppkomna över- och underskott fördelas på de försäkrade så fort de registreras. Det skulle emellertid utmynna i en helt annan indexering av pensionsbehållning och pensioner där underskottsbalansering och överskottsutdelning skulle påverka varje årsomräkning. En utdelning redan vid 1,0000 skulle även riskera att äventyra inkomstpensionssystemets finansiella ställning.

Sammanfattningsvis kan alltså uttrycket generationsrättvisa användas för att förespråka olika sätt att fördela överskott. Allt från att överskottsutdelning aldrig bör ske, till att överskott direkt bör fördelas när det uppstår. Som konstateras inledningsvis har generationsrättvisa i inkomstpensionssystemet definierats som att utfallet mellan generationer är neutralt i det fall alla generationers pensionsbehållning och pension följer snittinkomstutvecklingen. Detta är utgångspunkten i denna promemoria.

2.6 AP-fonderna och deras syfte

AP-fonderna förvaltar kapital för den allmänna pensionen. Av pensionsavgiften på 18,5 procent går 16 procentenheter till inkomstpensionens fyra buffertfonder: Första, Andra, Tredje och Fjärde Allmänna Pensionsfonden.

Fonderna förvaltar buffertkapitalet i inkomstpensionssystemet. Hit förs kapital vid överskott i systemet och härifrån tas kapital när ett års avgiftsinkomster är lägre än samma års pensionsutbetalningar. Tillsammans med Sjätte AP-fonden benämns AP-fonderna 'buffertfonden'. Om AP-fonderna har högre avkastning än den

genomsnittliga inkomstutvecklingen i Sverige bidrar de positivt till pensionssystemets långsiktiga finansiering. Det minskar risken för att den automatiska balanseringen i inkomstpensionssystemet kommer att aktiveras. Buffertfonden utgör en mindre del av inkomstpensionssystemets tillgångar, ca 16 procent, medan avgiftstillgången står för ca 84 procent.

2.7 Tidigare utredning om överskottsutdelning i inkomstpensionssystemet

Frågan om framtida överskott i buffertfonden kommenterades av socialförsäkrings- och finansutskotten i samband med riksdagens behandling av propositionen AP-fonden i det reformerade pensionssystemet (prop. 1999/2000:46, bet. 1999/2000:FiU19 och 1999/2000:SfU4y). Enligt en överenskommelse mellan de fem partier som då stod bakom pensionsreformen skulle varaktiga överskott efter den 1 januari 2005 tillfalla de försäkrade. I sitt betänkande uttalade finansutskottet att regeringen borde redovisa hur de försäkrade ska tillgodogöras eventuella framtida överskott i ålderspensionssystemet, om möjligt i den då aviserade propositionen med förslag till automatisk balansering.

I propositionen Automatisk balansering i ålderspensionssystemet (prop. 2000/01:70) återkom regeringen med ett principiellt förslag. I propositionen föreslogs att om den ekonomiska ställningen i fördelningssystemet blir så stark att det är omotiverat att behålla ytterligare överskott i systemet, ska ett sådant överskott fördelas på de försäkrade. Samtidigt aviserade regeringen en utredning om möjligheterna att i lag reglera sådana överskott.

Regeringen beslutade i januari 2002 att tillsätta en utredning för att bl.a. utreda möjligheterna att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott i det allmänna inkomstpensionssystemet, (dir. 2002:5). Utredningen (UTÖ-utredningen) föreslog bl.a. att balanstalet ska användas för att avgränsa ett utdelningsbart överskott, att balanstalsgränsen för utdelning ska vara 1,1000 och att eventuellt överskott ska delas ut genom förhöjd omräkning av pensionsrätter och pågående löpande pensioner (SOU 2004:105).

2.7.1 Ändringar i inkomstpensionssystemet efter 2004

Balanseringen i pensionssystemet aktiverades för första och hittills enda gången 2010. Det i kombination med hur inkomstindex då var konstruerat resulterade i att utvecklingen av de utbetalade pensionerna blev volatil. Pensionsgruppen enades därför i en överenskommelse den 12 mars 2014 om att ta fram förslag till förändrade regler för beräkningen av inkomstindex samt regler för ett utjämnat balanstal i syfte att uppnå en jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. Överenskommelsen resulterade i att beräkningssättet för både inkomstindex och balanstalet ändrades samt att ett dämpat balanstal infördes. Det innebär således att beräkningssättet för balanstalet har ändrats och att det har införts ändringar i balanseringens funktionssätt efter det att UTÖ-utredningen lämnade sina förslag. På grund av detta behöver anpassningar göras för förslag om överskottsutdelning jämfört med UTÖ-utredningens förslag.

2.8 Riktlinjer för hantering av överskott i fördelningssystemet

Det allmänna pensionssystemet är grundat på en överenskommelse som ursprungligen slöts mellan fem av de politiska partier som då var representerade i riksdagen. Sedan hösten 2023 har samtliga riksdagens åtta partier ställt sig bakom pensionsöverenskommelsen och är representerade i Pensionsgruppen. Pensionsgruppens uppgift är att värna pensionsöverenskommelsen och att vårda pensionsreformen och dess grundläggande principer. Pensionsgruppen ska samråda om frågor som gäller pensionsreformen och vid behov ta initiativ till justeringar i pensionssystemet.

Pensionsgruppen kom i februari 2024 överens om att ta fram förslag om hur utdelningsbara överskott kan fördelas till de försäkrade i inkomstpensionssystemet. Enligt Pensionsgruppens riktlinjer skulle utgångspunkten för förslagen vara de förslag som lämnades av UTÖ-utredningen, men att den nivå på balanstalet som definierar utdelningsbara överskott i utredningen skulle ses över. Hänsyn skulle också tas till att bestämmelser inom pensionssystemet har ändrats sedan utredningens betänkande lämnades. Där-

utöver skulle förslag lämnas om hur pensionssystemets återstående skuld till staten kan slutregleras.

Med anledning av Pensionsgruppens överenskommelse tillsattes en arbetsgrupp i Regeringskansliet för att ta fram underlag för Pensionsgruppens ställningstagande. Pensionsgruppen kom den 26 augusti 2025 överens om att utdelning av överskott ska ske när balanstalet överstiger 1,1500 och då med en tredjedel av det utdelningsbara överskottet. Pensionsgruppen kom även överens om att den återstående skuld som inkomstpensionssystemet enligt tidigare överenskommelse har haft till staten ska skrivas av och därmed vara slutreglerad.

3 Fördelningssystemet och skulden till statens budget

I och med reformen av det allmänna pensionssystemet på 1990-talet övertog statsbudgeten ansvaret för folkpensionen, efterlevandepensionen och förtidspensionen (numera sjukersättning). I samband med detta ansågs det motiverat med en överföring från buffertfonden till statens budget om totalt 300–350 miljarder kronor per den 1 januari 1999. Hittills har riksdagen beslutat om överföringar motsvarande 258 miljarder kronor (prop. 1999/2000:46 s. 62). Frågan om en ytterligare överföring hänsköts till en kontrollstation 2004 med avsikten att det skulle ske en slutlig reglering 2005. I juni 2004 enades partierna bakom pensionsöverenskommelsen om att det vid den tidpunkten inte fanns förutsättningar att besluta om en ytterligare överföring av medel från AP-fonderna samt konstaterade att frågan om slutreglering av skulden skulle aktualiseras vid ett senare tillfälle. Därefter enades partierna bakom pensionsöverenskommelsen om ett ställningstagande att återstående eventuella överföringar ska samordnas med beslutet om fördelning av överskott i pensionssystemet (skr. 2010/11:130 s. 9 f.).

Mot bakgrund av dessa tidigare ställningstaganden aktualiserar förslag om utdelning av överskott således även frågan om det bör ske fler överföringar från AP-fonderna till statens budget.

3.1 Omfördelning mellan statens budget och AP-fonderna med anledning av pensionsreformen

Pensionsreformen, som bygger på principbeslutet från 1994 (prop. 1993/94:250), innebar en betydande omfördelning av både inkomster och utgifter mellan statsbudgeten och AP-fonderna. Reformeringen av det allmänna pensionssystemet 1999 innebar även

en omorganisation av AP-fonderna och det inrättades fyra AP-fonder med identiska uppdrag. Sammantaget innebar reformen att fondernas inkomster ökades samtidigt som deras betalningsansvar minskades. AP-fondernas finansieringsansvar renodlades till enbart inkomstgrundad ålderspension i fördelningsdelen av systemet. AP-fonderna övertog kostnaderna för folkpensionsdelarna för personer med tilläggspension från statens budget. Kostnadsansvaret för tilläggspension som tidigare utbetalats i form av förtidspension och efterlevandepension övergick däremot till statens budget.

Pensionsreformen innebar att ett avgiftsbestämt system ersatte den förmånsbestämda allmänna tilläggspensionen, ATP. Detta innebar i praktiken att den totala avgiften till pensionssystemet höjdes och att en egenavgift, allmän pensionsavgift, infördes. Utöver detta tillkom statliga ålderspensionsavgifter på transfereringar och pensionsgrundande belopp. Den förändrade avgiftsstrukturen och nivåändringen på avgiftsuttaget medförde att statsbudgetens saldo försämrades.

3.2 Reformens effekt på ansvarsfördelningen mellan statens budget och pensionssystemet

I promemorian AP-fonden och det reformerade ålderspensionssystemet (Ds 1998:7), härafter benämnd överföringspromemorian, sammanställdes beräkningar över hur regeländringarna fr.o.m. 1999 påverkade statsbudgeten och pensionssystemet. Dessa beräkningar utgjorde grunden för den finansiella infasningen av ålderspensionen. Den uppskattade omfördelningen mellan statens budget och AP-fonderna uppgick till att nettobelastningen på statens budget var nära 50 miljarder kronor per år initialt. Effekten bedömdes avta över tid.

I promemorian angavs att den totala kompensation som statens budget skulle få var en avvägning mellan två mål. Å ena sidan ansågs det eftersträvänsvärt att statsbudgeten kompensterades i så hög grad det var möjligt så att behovet av statlig upplåning med anledning av ansvarsöverföringen begränsades, å andra sidan borde inte överföringen från AP-fonderna vara så stor att buffertfondens funktion i systemet hotades. Som ett förtydligande lyftes fram att den s.k. fondstyrkan – fondens behållning dividerad med ett års pensions-

utbetalningar – med god marginal skulle överstiga 0,5 år i framtiden. Den sammantagna bedömningen utifrån detta var att en årlig överföring om 20 miljarder kronor borde vara möjlig utan att fondens framtida behållning skulle nå de kritiska nivåer som ställdes upp.

I promemorian lyftes två olika sätt att genomföra kompensationen till statens budget. Utöver nämnda löpande årliga överföringar lyftes alternativet att engångsvis överföra hela beloppet. Detta belopp värderades till 333 miljarder kronor, vilket även beskrivits som ”300–350 miljarder kronor” per den 1 januari 1999. En sådan engångsvis överföring motiverades, till skillnad från löpande årliga överföringar, med att fördelningen av finansieringsansvaret tydliggjordes mellan staten och AP-fonderna på ett bättre sätt. Löpande överföringar skulle försvaga pensions-systemets autonomi gentemot statens budget och AP-fondernas behållning skulle inte kunna utgöra en rättvisande indikator på buffertkapitalets ställning. På motsvarande sätt bedömdes löpande överföringar kunna skapa otydlighet i statsbudgeten med en sådan årlig inkomstpost och medföra oklarhet i budgetprocessen.

3.3 Överföringar 1999–2001

Riksdagen beslutade att genomföra överföringar vid tre tillfällen. Det beslutades att AP-fonderna under vart och ett av åren 1999 och 2000 skulle överföra 45 miljarder kronor till statsbudgeten. År 2001 överfördes ytterligare 155 miljarder kronor (prop. 1999/2000:46). Sammantaget innebar överföringarna, med hänsyn tagen till ränteeffekter och senareläggningen av det fulla avgiftsuttaget, en engångsvis överföring om 258 miljarder kronor den 1 januari 1999. Beloppet var således mindre än vad som bedömdes vara lämpligt i överföringspromemorian, dvs. 300–350 miljarder kronor. En av orsakerna bakom nedjusteringen av överföringsbeloppets storlek var en mer pessimistisk bild avseende den demografiska utvecklingen.

3.4 Överföringarna bidrog till att balanseringen aktiverades

Den automatiska balanseringen aktiverades 2010. Balansindex tillämpades åren 2010–2017, vilket innebar lägre pensionsutbetalningar under dessa år. När balanseringen var som störst, åren 2011 och 2012, medförde balanseringen att pensionsnivåerna var 6 procent lägre än de annars skulle ha varit. Med facit i hand kan överföringarna till statsbudgeten 1999–2001 ur detta perspektiv anses ha varit för stora eftersom dessa, tillsammans med finanskrisen 2008, bidrog till att balanseringen aktiverades och att balanseringsförloppet blev utdraget.

3.5 Kvarvarande skuld utifrån tidigare beräkningar

Med utgångspunkt i tidigare beslut kan det konstateras att skulden som pensionssystemet hade till statens budget värderades till 333 miljarder kronor per den 1 januari 1999. De överföringar som gjorts har värderats till 258 miljarder kronor per den 1 januari 1999.

Detta betyder att den återstående skulden pensionssystemet har till statsbudgeten utifrån den ursprungliga värderingen från 1998, bör motsvara 75 miljarder kronor per den 1 januari 1999.

3.6 Slutreglering av skulden

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.

Skälen för bedömningen: Att frågan om överföringar från AP-fonderna ännu inte avgjorts, trots att 25 år passerat sedan överföringarna 1999–2001 skedde, innebär att pensionssystemets finansiella ställning i termer av tillgångar fortfarande är oklar. För att kunna besluta om utbetalning av överskott från pensionssystemet är det nödvändigt att frågan om överföringar från AP-fonderna till

statens budget är avgjord och avslutad. Det är först när skulden är slutreglerad som fördelningssystemets autonomi fungerar enligt de ursprungliga intentionerna och det går att avgöra om det finns ett utdelningsbart överskott eller inte.

Det kan konstateras att betydande belopp redan har överförts från AP-fonderna 1999–2001. Det motsvarade då en tredjedel av det samlade fondkapitalet. Fondstyrkan, dvs. antalet år fondernas tillgångar kan finansiera pensionsutbetalningarna, sjönk från 5,9 år vid utgången av 1998 till 3,9 år vid utgången av 2001. Det kan också konstateras att skuldens storlek inte går att fastställa med exakthet. Ursprunget till den beloppsmässiga beräkningen från 1998, att pensionssystemets skuld i överföringspromemorian värderades till 300–350 miljarder kronor, är baserad på en rad antaganden och bedömningar. Dels baserades beräkningen på statsbudgetens initiala nettoförsvagning i samband med pensionsöverenskommelsen, dels justerades beloppet med hänsyn tagen till vad pensionssystemet vid tillfället bedömdes klara av att överföra till staten. Även om det kan hävdas att statens saldo försvagades i och med pensionsomläggningen bör det vägas in att ett bibehållet ATP-system med stor sannolikhet också skulle ha inneburit ett försvagat saldo.

De överföringar som gjordes åren 1991–2001 kan med facit i hand ha varit för stora i den bemärkelsen att den automatiska balanseringen aktiverades några år efter det att överföringarna gjordes. En annan orsak till balanseringen var också finanskrisen 2008. Utan överföringarna skulle balanseringen med största sannolikhet inte ha aktiverats eller åtminstone skulle balanseringens effekt blivit avsevärt mindre. Balanseringen innebar att de dåvarande pensionärerna fick lägre pensionsinkomster under åtta år.

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 följande bedömning. 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.

4 Balanstalsgräns för utdelning av överskott

4.1 Att välja balanstalsgräns för utdelning

Att bestämma en balanstalsgräns för utdelning innebär en avvägning mellan att utdelning ska ske till generationer som är försäkrade när överskott byggts upp och att gränsen inte ska vara så låg att systemet pendlar mellan balansering och överskottsutdelning. Detta avsnitt analyserar hur valet av utdelningsgräns i kombination med volatilitet i balanstalet kan påverka möjligheten för överskottsutdelning och risken för framtida balansering.

Ambitionen i pensionssystemet är att pensionerna och pensionsrätterna ska följa snittinkomstutvecklingen för de förvärvsaktiva. Denna indexeringsprincip valdes av sociala skäl och kan sägas vara generationsrättvis (se b.l.a. prop. 2000/01:70). Avvikelser från indexering med snittinkomstutvecklingen, t.ex. genom balansering eller överskottsutdelning, kan därmed innebära att en generationsorättvisa uppstår i den meningen att vissa generationer får en högre eller lägre ränta på sina pensionsrätter och pensioner än snittinkomstutvecklingen.

En i detta sammanhang för låg utdelningsgräns riskerar att förändra systemets indexering i grunden. Den årliga omräkningen av pensionsrätter och pensioner skulle kunna påverkas mer av hur balanstalet förändrats än av hur inkomstindex utvecklats. Detta skulle utgöra en stor avvikelse mot ambitionen att pensionsrätterna och pensionerna ska följa snittinkomsten.

En för hög utdelningsgräns skulle å andra sidan innebära att generationer som varit försäkrade i fördelningssystemet under tiden ett överskott byggts upp inte skulle få ta del av det. Likaså skulle en alltför hög utdelningsgräns kunna innebära att pensionssystemets finansiella sparande permanentas på en hög nivå. Vad som i detta

sammanhang kan anses vara en tillräcklig nivå av konsolidering hade UTÖ-utredningen i uppdrag att identifiera och utredningen angav följande:

Kravet på en tillräcklig buffert i systemet står i viss konflikt med generationsintressen. Med en relativt hög balanstalsgräns kan individer i vissa årskullar komma att tjäna in pensionsrätt i tider då fördelnings-systemet successivt blir mer välkonsoliderat utan att de som pensionärer hinner få ta del av en överskottsutdelning. En hög balanstalsgräns medför dessutom att systemet över tid inte betalar ut lika mycket pension som det skulle göra om balanstalsgränsen satts på en lägre nivå. Med hänsyn tagen till dessa komplikationer anser utredningen att balanstalsgränsen för utdelning inte heller bör vara högre än den nivå där det prioriterade kravet på säkerhetsmarginal infrias. Därför har utredningen stannat för att den balanstalsnivå som avgränsar utdelning bör vara 1,1000.

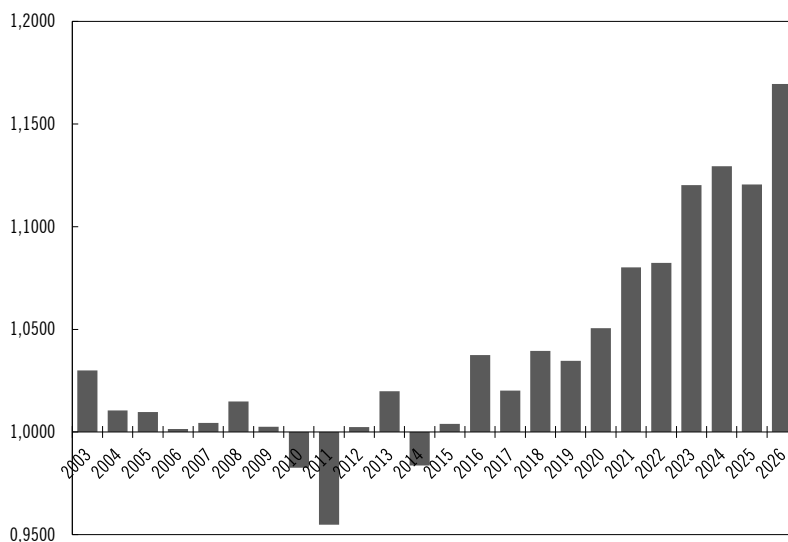
Utgångspunkten för UTÖ-utredningen var att en överskotts-utdelning inte skulle medföra mer än en försumbar risk att balanseringen skulle aktiveras inom en överskådlig framtid. Utredningen simulerade ett stort antal 75-årsförlopp för pensions-systemet och studerade hur risken för balansering påverkades av olika utdelningsgränser. Varje simulering var stokastisk, vilket innebar att varje enskild simulering gav upphov till ett unikt förlopp inom ramen för de av scenariot avgivna förutsättningarna. Det som skilde de olika scenarierna åt kan generellt beskrivas som att variationen och nivån i de underliggande variablerna sysselsättning och fondavkastning skilde sig åt. Utöver den tillkommande risken för balansering studerades även hur olika utdelningsgränser påverkade pensionsutbetalningarna. Där kunde konstateras att ju lägre utdelningsgräns, desto högre blev pensionsutbetalningarna, men samtidigt till priset av en högre spridning i pensionsutfall. I utredningen gjordes också en analys av hur livspensionen för olika generationer påverkas genom valet av olika utdelningsgränser. Det konstaterades att analysen av påverkan för olika generationer komplicerade ställningstagandet eftersom omfördelningar mellan generationer uppstod. Det berodde till stor del på att balanstalet i utgångsläget av varje simulering var lågt (1,0097) år 2005 (se figur 1.1). Det låga balanstalet innebar i praktiken att den äldsta generationen hade en lägre sannolikhet att få del av överskotts-utdelningar under sin livstid än de yngre.

4.2 Ändrade förutsättningar sedan UTÖ-utredningen

UTÖ-utredningen lämnade sitt betänkande för över 20 år sedan. Sedan dess har både balanstalets nivå, balanstalets beräkningssätt och tillämpningen av balanstalet förändrats. Alla dessa aspekter behöver beaktas vid utformningen av ett regelverk för överskottsutdelning.

4.2.1 Balanstalets nivå är högre

I dagsläget är systemets finansiella ställning starkare än när UTÖ-utredningen genomfördes. En utdelningsgräns vid ett balanstal på 1,1000 skulle genast innebära en relativt stor utdelning. Förutsättningarna har därmed förändrats på ett väsentligt sätt sedan utredningen lämnade sitt betänkande. I utredningens analys fanns som en grundförutsättning att det skulle kunna ta lång tid innan utdelningsbara överskott skulle uppkomma eftersom balanstalet i utgångsläget var lågt. I och med att balanstalet i dag är på en klart högre nivå än när utredningen gjordes så har möjligheten för de försäkrade att få ta del av överskottet direkt eller i närtid ökat. Det medför att valet av utdelningsgräns även behöver förhålla sig till balanstalets aktuella nivå. UTÖ-utredningens val av utdelningsgränsen 1,1000 var en avvägning mellan behovet av en behövlig säkerhetsmarginal och att möjliggöra utdelning till äldre generationer. Eftersom balanstalet är betydligt högre i dag finns det skäl till att pröva om utdelningsgränsen bör vara högre satt än utredningens förslag. Balanstalets utveckling illustreras i figur 4.1.

Figur 4.1 Balanstalet 2003–2026

Anm.: Balanstalet 2026 är beräknat men ännu inte fastställt.

4.2.2 Balanstalets beräkning och dämpat balanstal

Sedan UTÖ-utredningen lämnade sitt betänkande har balanstalets beräkningssätt ändrats och vid en balansering ska ett s.k. dämpat balanstal användas. En dämpad balansering innebär i praktiken att det är en tredjedel av det identifierade underskottet som ska reducera pensionsrätter och pensioner vid en balansering ett enskilt år. Syftet med den förändring som gjordes av både balanstalets beräkningssätt och införandet av det dämpade balanstalet var att skapa en jämnare utveckling av inkomstpensionerna och att därmed minska volatiliteten i pensionerna under en balanseringsperiod.

Vid införandet av ett regelverk för överskottsutdelning behöver hänsyn tas till förändringen av balanseringsmekanismen. En överskottsutdelning bör göras på motsvarande sätt som vid en balansering eftersom balanstalets beräkningssätt har förändrats och de tidigare utjämnande faktorerna som fanns i själva balanstalsberäkningen i stället återfinns i det dämpade balanstalet. För att undvika en volatil balanstalsutveckling bör därför även överskottsutdelning göras med en tredjedel av ett utdelningsbart

överskott som delas ut varje enskilt år då ett balanstal överstiger en bestämd balanstalsgräns.

4.3 Principer för val av utdelningsgräns

Det finns några aspekter som särskilt bör vägas in i en bedömning av hur högt balanstal som ska definiera vad som är ett utdelningsbart överskott. Dessa aspekter går inte alla att uppfylla 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.

Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen grundas i uppfattningen att systemet i så hög utsträckning som möjligt ska undvika balansering och därmed upprätthålla snittinkomstindexering. På så vis hanterar pensionssystemet de försäkrades intjänade pensionsrätter på samma sätt oavsett generation. En högre balanstalsgräns, som minskar risken att pendla mellan överskottsutdelning och balansering, ger även en jämnare utveckling av de utbetalade pensionerna för de som tar ut pension.

Försiktighetsprincipen innebär således 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

Utdelningar av överskott innebär att pensionerna och därmed pensionsutgifterna kommer att öka. Hur snabbt en överskottsutdelning får effekt på pensionerna är beroende av vilken balanstalsgräns som väljs. Utifrån antagandet att en relativt låg buffert accepteras så skulle pensionsnivåerna kunna maximeras genom att överskottsutdelning tillåts ske vid en låg balanstalsnivå.

En låg balansalsgräns för överskottsutdelning skulle leda till att pensionssystemet i högre grad skulle ha både överskottstutdelning och balansering. Ett system som frekvent pendlar mellan överskottstutdelning 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. Ett system som frekvent pendlar mellan utdelning och balansering får därmed helt andra indexeringsegenskaper än vad som gäller i dag och också i förhållande till vad som avsågs med pensionsreformen. Det skulle innebära att olika generationer får olika "ränta" i pensionssystemet och i det avseendet innebär det en omfördelning mellan generationer. Det är när olika generationer får olika förräntning av sitt pensionskapital i förhållande till snittinkomsten som generationsorättvisa uppstår enligt denna promemorias definition. Detta skulle i sin tur även leda till att pensionssystemet skulle bli mindre förutsägbart.

Principen om att hindra att en onödigt stor buffertfond byggs upp

En säkerhet i form av viss buffert i pensionssystemet är nödvändig för att den eftersträvade inkomstindexeringen för alla generationer ska uppnås. Ofta förekommande avsteg från förräntning med inkomstindex, oavsett om de är positiva eller negativa, skulle ge systemet helt andra egenskaper än de sociala mål som väglett reformen. Indexeringen skulle inte följa de principer som ligger bakom pensionsöverenskommelsen.

Balanseringen tillkom för att garantera en långsiktig hållbarhet ur ett finansiellt perspektiv. På motsvarande sätt kan den regelmässiga och politiska hållbarheten äventyras i ett fördelningssystem som har en ökande finansiell styrka samtidigt som denna inte kan användas för att höja pensionsrätter och pensioner. Genom utdelning förhindras att systemets finansiella styrka växer kontinuerligt över tid. Hur stor säkerhetsmarginal som anses vara behövlig, i termer av utdelningsgräns, utgör definitionen på hur stora reserver som tillåts.

Relationen mellan de olika principerna

Det går inte att uppfylla ovan nämnda principer samtidigt. Olika utdelningsgränser uppfyller de olika principerna i större eller mindre utsträckning. I tabell 4.1 visas hur de nuvarande reglerna (ingen utdelning), balanstalsgränsen 1,1000 som UTÖ-utredningen föreslog och balanstalsgränsen 1,1500, dvs. en högre balanstalsgräns än tidigare analyserad, uppfyller de olika principerna i jämförelse med varandra.

Tabell 4.1 Sammanställning över olika balanstalsnivåer och hur väl de möter principerna, ingen utdelning, 1,1000 och 1,1500

	Bäst	Näst bäst	Sämst
Försiktighetsprincipen	Ingen utdelning	1,1500	1,1000
Principen om så höga pensioner som möjligt	1,1000	1,1500	Ingen utdelning
Principen om att förhindra uppbyggnaden av en onödigt stor buffertfond	1,1000/1,1500	1,1000/1,1500	Ingen utdelning

Försiktighetsprincipen väger något tyngre än de övriga två principerna i och med att en utdelningsgräns som ökar risken för framtida balanseringar avsevärt inte är önskvärd. En låg utdelningsgräns skulle leda till en större fluktuation i pensionsutbetalningarna samtidigt som snittinkomstprincipen skulle frångås i så pass stor utsträckning att risken för en orättvis fördelning mellan olika generationer skulle bli för stor.

Samtidigt är det inte rimligt att ha ett pensionssystem vars tillgångar ökar allt för mycket utan att komma de försäkrade till del och i stället bara fortsätter att växa. Buffertkapitalets ursprungliga syfte var att utjämna långsiktiga variationer i avgiftsnettot i fördelningssystemet. Den senaste tioårsperioden har nettot mellan avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar varit negativt. Vid pensionsreformen var förväntan att buffertkapitalet skulle ha minskat under denna period, men i stället har direktavkastningen och värdeförändringen blivit så hög att buffertkapitalet totalt sett har vuxit. Det är positivt sett ur fördelningssystemets finansieringsförmåga, men det är samtidigt problematiskt eftersom tillgångarna är låsta i det autonoma systemet och därför inte kan användas. Med dagens regelverk kan det fortsättas byggas upp stora

finansiella reserver i AP-fonderna utan att dessa kan användas till långsiktigt högre pensioner. Regler för överskottsutdelning begränsar möjligheten till en allt för stor förmögenhetsuppbyggnad i pensionssystemet.

4.4 Analyser av balanstalsgränser

För att kunna välja vilken balanstalsnivå som definierar ett utdelningsbart överskott behöver effekter av olika balanstalgränser analyseras. Det är lämpligt att använda olika metoder för att beräkna framtida utveckling av balanstalet och analysera vad olika balanstalsgränser ger för effekter och hur de förhåller sig till olika principer för val av utdelningsgräns.

För att kunna jämföra effekter och i vilken utsträckning de olika principerna tillgodoses har beräkningar gjorts för ett begränsat antal balanstalsnivåer; 1,1000 och 1,1500 samt 1,0000 dvs. dagens regelverk utan överskottsutdelning. 1,1000 används eftersom det var den gräns som UTÖ-utredningen föreslog och 1,1500 för att också analysera effekterna av en gräns som är tydligt högre än 1,1000. I avsnittet redogörs för tre olika varianter av analyser som har genomförts. Utgångspunkten för analyserna har varit balanstalet för 2025, dvs 1,1206. Balanstalet för 2026 är beräknat till 1,1695. Om balanstalet för 2026 hade varit utgångspunkt för analyserna hade riskerna för framtida balansering varit lägre.

4.4.1 Tre scenarier baserade på historiska förlopp

Ett sätt att testa känsligheten i balanstalet är att använda historiska förlopp för att beräkna en fiktiv utveckling för de faktorer som ingår i och påverkar beräkningen av balanstalet. Dessa faktorer är avgiftsinkomsten, omsättningstiden, fonden samt pensionsskulden. Genom att applicera de relativa förändringarna mellan olika år för dessa faktorer kan en serie av nya balanstal skapas. De underliggande faktorerna som används för beräkningarna bygger på ett underlag från Pensionsmyndigheten där effekten av balanseringsperioden på de underliggande faktorerna har rensats bort. Detta har gjorts för att få en serie av de underliggande faktorerna som är konsistent över tid.

Beräkningarna görs för att förstå hur upprepning av tidigare förlopp skulle påverka balanstalet om starttidpunkten för beräkningarna sätts till den finansiella ställningen 2023, dvs. balanstalet för 2025. Det som främst är av intresse är att studera olika negativa förlopp för att se om dessa leder till att en ny balanseringsperiod kommer att inledas.

Beräkningarna visar hur balanstalet utvecklas under tio år utifrån tre olika scenarier. Som utgångspunkt används perioder där balanstalet har utvecklats speciellt ogynnsamt. Den metod som skapar det mest negativa utfallet tio år framåt är att använda den relativa utvecklingen av faktorerna för det enskilda år då balanstalet hade den mest negativa utvecklingen. Därefter skulle den utvecklingen av faktorerna användas upprepat i tio år. Det är dock osannolikt att ett sådant scenario skulle inträffa och det har därför inte använts i beräkningarna. Exempelvis är det svårt att föreställa sig att börsen skulle falla med drygt 20 procent tio år i sträck.

Balanstalets utveckling ett visst år är också beroende av hur utvecklingen av de underliggande faktorerna har varit tidigare år. Om exempelvis avgiftsinbetalningarna ökar ett visst år kommer det att påverka pensionsskuldens utveckling för åren framöver. Av den anledningen finns det därför skäl att använda utvecklingen under en följd av år för att sedan kunna skapa en fiktiv framtida utveckling. I beräkningarna används de perioder där balanstallets relativa utveckling har varit som mest negativ i en följd av fem respektive tio år.

Valet av fem- respektive tioårsperiod görs genom att beräkna den relativa skillnaden i den finansiella ställningen löpande för varje fem- respektive tioårsperiod. De perioder där den relativa utvecklingen har varit sämst väljs sedan och appliceras på de underliggande faktorerna för balanstalet 2025. Eftersom balanseringsperioden mellan 2010 och 2018 påverkar den finansiella ställningen kommande år då skulden skrivs ner under en balansering har de underliggande faktorerna räknats som om de inte påverkats av balanseringen.

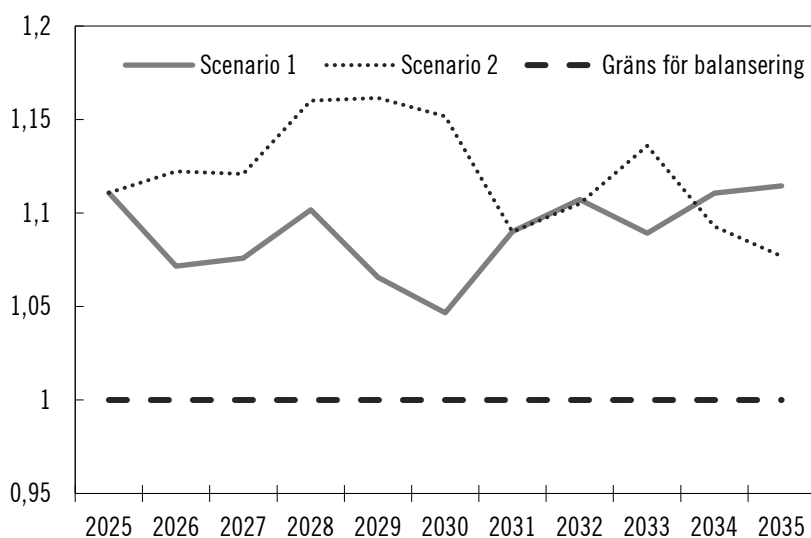
Utifrån ovanstående beskrivning har tre olika scenarier skapats för att testa känsligheten i balanstalet. Det som skiljer de olika scenarierna åt är vilken historisk tidsperiod som används för att räkna fram en ny balanstalserie med utgångspunkt från balanstalet 2025.

Den period då balanstalet haft den relativt sett största minskningen under 5 år är mellan 2010 och 2014. I scenario 1 inleds 10-årsperioden med dessa år och sedan används de följande fem åren efter 2014. Därmed de årliga relativa förändringarna i de underliggande faktorerna mellan 2010 och 2019 för att beräkna effekten på balanstalet från 2026 och framåt.

Den tioårsperiod då den relativa utvecklingen varit mest negativ är mellan 2005 och 2014. Dessa år utgör underlag för att beräkna scenario 2. Båda dessa tidsperioder sammanfaller med finanskrisen som började 2007 och som bl.a. fick stor påverkan på ålderspensionssystemets finansiella ställning och bidrog till den hittills enda balanseringsperioden (balanstalet för 2010 baseras på den finansiella ställningen 2008).

Vid beräkningen av den fiktiva framtida utvecklingen används, precis som vid urvalet av år, underliggande faktorer som inte påverkats av balanseringen.

Figur 4.2 Utveckling av balanstalet 2025–2035 utifrån historiska förlopp, scenario 1 och scenario 2



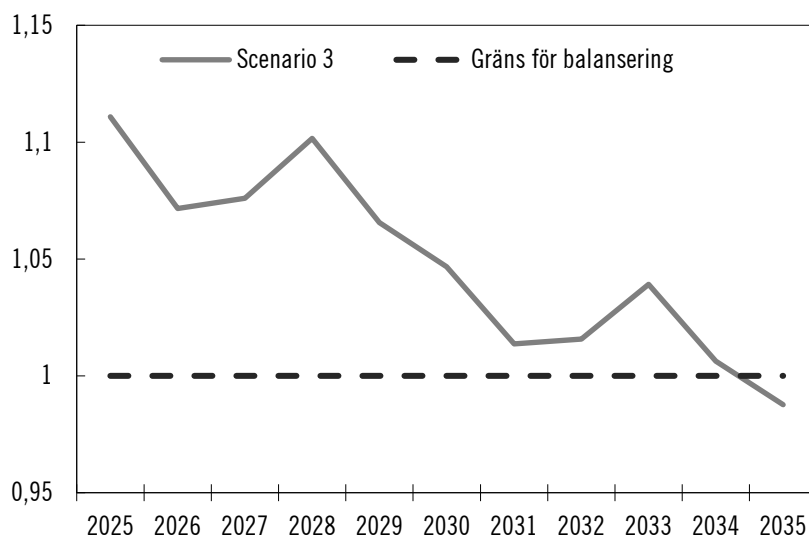
Källa: Egna beräkningar utifrån underlag från Pensionsmyndigheten.

På tio års sikt kommer varken scenario 1 eller 2 att leda till en balansering. I slutet av tioårsperioden är balanstalet 1,1100 för scenario 1 och 1,0770 för scenario 2. En skillnad mellan de två olika

scenarierna är att scenario 1 inleds i samband med finanskrisen medan scenario 2 avslutas med finanskrisen. I scenario 1 hinner därmed den finansiella ställningen återhämta sig eftersom utvecklingen efter finanskrisen var positiv för ålderspensionssystemets finansiella ställning. I scenario 2 kommer däremot den finansiella ställningen vara på den lägsta nivån det sista året. Fallet mätt som balanstalsenheter från högsta till lägsta nivå är 0,064 (från 1,1110 till 1,0470) i scenario 1 och 0,085 (från 1,1620 till 1,0770) i scenario 2. Det innebär alltså att det utifrån dessa historiska förlopp är möjligt att hitta ett scenario där balanstalet vid en gräns för överskott på 1,1000 skulle kunna falla så pass mycket att det skulle vara nära att inleda en balanseringsperiod.

Ett än mer negativt scenario, kallat scenario 3, har testats i vilket den sämsta femårsperioden, dvs. 2010 – 2014, upprepas två gånger. Det innebär att i slutet av den första femårsperioden inleds en ny period med det sämsta utfallet för den finansiella ställningen. Det motsvarar i princip att en ny finanskris skulle inledas fem år efter den första.

Figur 4.3 Utveckling av balanstalet 2025–2035 utifrån historiska förlopp, scenario 3



Källa: Egna beräkningar utifrån underlag från Pensionsmyndigheten.

I detta scenario kommer balanstalet att understiga 1,0000 det sista året i framskrivningen. Under perioden sjunker balanstalet med 0,12 enheter. Även om detta förlopp ur ett historiskt perspektiv kan anses som relativt extremt så visar det på att balanstalet kan sjunka snabbt. Under tre år, från 2028 till 2031, faller balanstalet med 0,088 enheter. Som beskrivits är det här en manipulerad konstruktion av historiska negativa förlopp, men det visar att relativt stora fall i balanstalet kan uppstå på kort tid, vilket bör tas hänsyn till vid val av utdelningsgräns.

4.4.2 Analys av hur olika antaganden kring balanstalets framtida variation påverkar utdelning och balansering

Överskottsutdelning kommer att leda till högre pensionsnivåer jämfört med en situation utan utdelning men innebär samtidigt att de finansiella tillgångarna i systemet blir lägre. Balaanstalets framtida utveckling är okänd. I de framskrivningar som görs i Pensionsmyndighetens pensionsmodell finns begränsad underliggande variation i hur de bakomliggande variablerna kommer att utvecklas över tid. Det kan beskrivas som att pensionsmodellen till stora delar baseras på framtida linjär utveckling, där exempelvis buffertfondens procentuella avkastning är densamma varje år. Eftersom framtiden förmodligen inte kommer att kännetecknas av sådana stabila förhållanden innehåller det här avsnittet en beskrivning av framtida balanstalsförlopp som består av såväl upp- som nedgångar av balanstalet. Avsnittet syftar till att exemplifiera hur valet av utdelningsgräns i kombination med volatilitet i balanstalet kan påverka möjligheten för överskottsutdelning och risken för framtida balansering.

För att åskådliggöra hur balanstalet skulle kunna komma att fluktuera har 3 000 olika 50-årsförlopp simulerats, där balanstalet utvecklas enligt ett slumpmässigt mönster givet av vissa förutsättningar. Varje år i en sådan simulering förväntas balanstalet förändras med ett visst väntevärde och avvikelsen från detta väntevärde antas vara normalfördelad med en given varians. Antagandet om normalitet har testats med ett Kolmogorov-Smirnov normalitetstest². Testet visar att antagandet är rimligt. Det mönster

² Kolmogorov-Smirnov-test är en statistisk metod för test av hypotesen att en datamängd kan tänkas vara genererad av en antagen fördelning.

som balanstalet kommer att följa bygger därmed på slumpen och de givna förutsättningarna (väntevärde och varians). Dessutom påverkar underskotts- och överskottsregler balanstalets rörelser. Den finansiella ställningen och dess påverkan på pensionerna kan då analyseras med avseende på

1. val av utdelningsgräns, och
2. antagande om framtida balanstalsutveckling och variation.

Antaganden om hur balanstalet kommer att utvecklas och fluktuera i framtiden

Utifrån historiskt fastställda balanstal kan det konstateras att balanstalet haft följande genomsnittlig årlig förändringskvot och standardavvikelse³: Medelvärde = 1,005; standardavvikelse = 0,02

Antalet faktiska observationer av balanstalets årliga förändring är endast 22. Vidare ska påpekas att framtiden kommer att innehålla delvis andra förutsättningar än den gångna perioden, exempelvis kommer en annan demografisk situation råda och sammansättningen av balanstalets tillgångar avseende buffertfond och avgiftstillgång kan ändras. Att balanstalet kommer att uppvisa samma rörelsemönster och spännvidd i variation som observerats historiskt är därmed inte givet, men bör kunna vara en utgångspunkt i antaganden kring den framtida utvecklingen. De framräknade framtida balanstalsförloppen som är baserade på den historiska utvecklingen benämns i det följande för scenario A.

I det ovan beskrivna antagandet om balanstalets variation kommer balanstalet att långsiktigt öka, även om såväl positiva som negativa avvikelser kommer att ske från denna trendmässiga ökning. Det finns flera faktorer som talar för att balanstalet kommer att öka över tid framöver, bland annat en gynnsam demografisk utveckling. Detta visas inte minst i Pensionsmyndighetens framskrivningar i pensionsmodellen.

³ Observationerna av väntevärde och variation är näraliggande för såväl den fastställda balanstalsserien och en "kontrafaktisk" balanstalsserie där balanstalet beräknats enligt nuvarande beräkningsprinciper och där effekterna av den automatiska balanseringen har tagits bort.

Vid val av balanstalsnivå för utdelning bör dock ytterligare analyser göras. Scenario A kompletteras därför med två alternativa (B och C) scenarier med mer pessimistiska antaganden. I dessa antas framtida balanstal inte uppvisa en trendmässig ökning, utan väntas bli långsiktigt stationärt, dvs. att den förväntade årliga förändringen är noll. Medan det i scenario A är den förväntade ökningen av balanstalet efter 50 år 28 procent, antas den i scenario B och C vara noll. Antaganden kring medelvärde och standardavvikelse blir därmed för respektive scenario:

Scenario B

Medelvärde = 1; standardavvikelse = 0,02

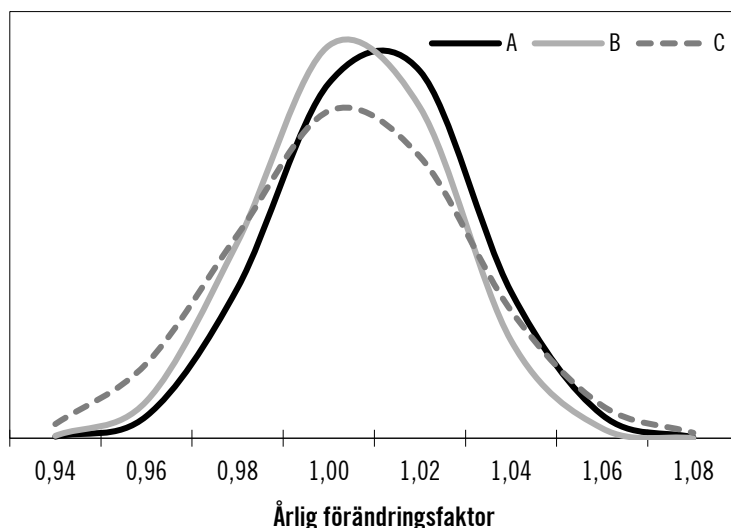
Scenario C

Medelvärde = 1, standardavvikelse = 0,025

Antagandet om standardavvikelsen i scenario C innebär att den framtida volatiliteten är högre i framtiden (ca 50 procent högre varians jämfört med scenario A och B). Antagandena i scenario C kan då illustrera en tänkt framtid där någon eller flera av balanstalets beståndsdelar kommer att förändras kraftigare mellan åren. Det skulle exempelvis kunna avspejla att buffertfonden uppvisar en högre variation över tid eller att avgiftsunderlaget varierar mer.

I figur 4.4 visas fördelningen av balanstalets förändringsfaktor, dvs. hur balanstalet förändras mellan två år, för de tre olika scenarierna när ett stort antal slumpmässiga förändringar har skett i respektive scenario.

Figur 4.4 Fördelning av balanstalets årliga förändringsfaktor i scenario A, B och C vid 4 000 slumpmässiga dragningar per scenario



Källa: Egna beräkningar

Kurvorna i figur 4.4 visar sannolikhetsfördelningen för balanstalets förändring mellan två på varandra följande år, dvs balanstalets årliga förändringsfaktor. För scenario A ligger balanstalets årliga förändringsfaktor i intervallet 0,965–1,045 i 95 procent av fallen. Det innebär att balanstalets årliga förändring i 95 procent av fallen kommer att ligga mellan en minskning med 3,5 procent upp till en ökning med 4,5 procent, där den största sannolikheten är att balanstalet ökar med 0,5 procent (förändringsfaktorn är 1,005). På motsvarande sätt är scenario B och C centrerat kring att balanstalet med största sannolikhet är oförändrat (förändringsfaktorn är 1). Skillnaden mellan scenario B och C är att scenario C kommer att variera mer. Scenario B kommer i 95 procent av fallen att vara i intervallet en minskning med 4 procent upp till en ökning om 4 procent. För scenario C är motsvarande 95-procentsintervall definierat av en minskning med 5 procent upp till en ökning om 5 procent. Som framgår av figur 4.4 har kurvan för scenario C en större spännvidd än de övriga två scenarierna. Notera att balanstalet enskilda år kommer att förändras mer än de angivna intervallen, dvs. med en större minsknings- eller ökningstakt. Det gäller för samtliga scenarier och sker i 5 procent av åren.

Genom att använda ovanstående antaganden kan skiftande balanstaletsförlopp simuleras, där balanstalets förändring och absoluta nivå variera över tid.

Hur överskottsutdelning och balansering påverkar balanstalets förändring i simuleringarna

Både regler om överskottsutdelning och underskottsbalansering har en direkt påverkan på hur pensionsutbetalningar och pensionsskuld förräntas. Därför antas att även balanstalets förväntade förändring blir en annan till följd av överskottsutdelning eller balansering. Förloppen för hur utdelning och balansering påverkar balanstalet skiljer sig delvis åt.

När överskottsutdelning sker förräntas bl.a. pensionsskulden i en högre takt än den annars skulle ha gjort. En utdelning leder således till att sannolikheten att balanstalet ska öka blir lägre än den annars skulle ha varit. En utdelning kommer därför att minska balanstalets förväntade ökning i förhållande till utdelningens storlek under ett enda år och ge avtryck på balanstalets absoluta nivå. En ytterligare långsiktig effekt som uppstår till följd av utdelning är att även inkomstpensionens avgiftsnetto försvagas, vilket i sin tur skulle kunna påverka balanstalets årliga förändringstakt under lång tid. I vilken grad balanstalets framtida förändring i detta avseende påverkas är beroende av hur betydelsefull buffertfonden är för balanstalets förändring vid varje tidpunkt, hur stor försvagningen är samt i vilken takt en sådan effekt avtar över tid. Eftersom det inte är möjligt att fånga sådana effekter i denna typ av aggregerad analys, bortses från dessa i analysen. Det lägre väntevärde som representeras av scenario B och C kan fungera som substitut för avsaknaden av dessa typer av långsiktiga effekter som ett försvagat avgiftsnetto skulle ha på balanstalets förändringstakt. Likaså kan den momentana negativa effekten som antas uppstå på balanstalets nivå efter det att en utdelning skett antas vara avtagande över tid allteftersom en omsättning av försäkrade sker i pensionssystemet. Eftersom denna momentana effekt inte trappas av över tid i simuleringarna balanserar det antagandet helt eller delvis avsaknaden av effekten på avgiftsnettot.

En balansering kommer att innebära att balanstalets årliga förändring för åren därefter, under ett helt balanseringsförlopp,

kommer att vara påverkad av balanseringen. En balansering innebär initialt att skulden förräntas i en lägre takt och därmed antas att balanstalets ökningstakt därefter kommer att påverkas positivt jämfört med den "naturliga" variationen. För att ett balanseringsförlopp ska brytas krävs att balanstalet går över 1,0000 under den tid som krävs för att återgå till inkomstindexering och även detta påverkar de årliga förändringssannolikheterna till dess att balanseringen upphör. Hur förändringstakterna påverkas till följd av balansering och utdelning beskrivs i bilaga 1.

Sammanfattande indikatorer

För att kunna sammanfatta resultaten av simuleringarna redovisas här ett antal mått som används för att jämföra scenarier och utdelningsgränser. De tre regeluppsättningarna som simuleras är ingen utdelning, utdelningsgräns 1,1000 och utdelningsgräns 1,1500.

Andel år med balanseringsförlopp

Indikatorn andel år med balanseringsförlopp visar det genomsnittliga antalet år per 50-årssimulering där balansindex är fastställt, dvs. att en balansering pågår. Notera att startpunkten för varje simulering är balanstalet för 2025, dvs. 1,1206, och att simuleringarna är 50 år långa. Den kortsiktiga risken att balanstalet ska komma att understiga 1,0000 i ett enskilt scenario är därför mycket låg. Det kan dock inträffa i enstaka fall och risken för balansering ökar jämförelsevis på lång sikt allteftersom balanstalets variation påverkar denna. Även valet av utdelningsgräns påverkar risken för balansering.

Andel år med överskottsutdelning

Indikatorn andel år med överskottsutdelning visar hur ofta utdelning sker under de simulerade 50-årsförloppen.

Andel år utan balansering eller överskottsutdelning

Eftersom ambitionen i inkomstpensionssystemet är att varje generations pensionsbehållning ska förräntas i förhållande till snittinkomstens utveckling så är varje avsteg från detta (dvs. balansering eller överskottsutdelning) att betrakta som att det sker omfördelningar mellan generationer. Ur det perspektivet är det en fördel att systemet i så hög utsträckning som möjligt upprätthåller snittinkomstindexeringen. Regler om balansering och överskottsutdelning ska därigenom betraktas som en nödvändighet i syfte att uppfylla kraven om finansiell hållbarhet. Därför används en indikator som mäter andelen år utan balansering eller överskottsutdelning.

Sammantagen utdelningsfaktor

Indikatorn sammantagen utdelningsfaktor visar den genomsnittliga sammantagna utdelningseffekten under de simulerade 50-årsförloppen. Måttet visar hur mycket mer pensionsskulden har ökat till följd av att en utdelningsregel tillämpas. För varje år där utdelning sker kommer förräntningen av pensionsskulden att ske med en utdelningsfaktor. Produkten av alla dessa faktorer under ett 50-årsförlopp utgör då utdelningseffekten i en simulering. Eftersom det finns en omsättning av försäkrade i systemet under ett 50-årsförlopp avspeglar inte måttet fullt ut hur mycket högre pensionen blir till följd av utdelning för en enskild person, utan indikatorn visar hur stor den totala utdelningseffekten blir under ett 50-årsförlopp. Måttet kan överskatta den sammanlagda utdelningseffekten på lång sikt vid ett givet tillfälle p.g.a. nämnda omsättning av försäkrade, men kan användas för att jämföra olika utdelningsregler inom ramen för samma scenario.

Sammantagen balanseringseffekt

Indikatorn sammantagen balanseringseffekt sammanfattar hur stor andel av en årlig pensionsutgift som underskottsbalanseringar har bidragit till att minska under 50-årsförloppen. När ett balanseringsförlopp pågår kommer de årliga pensions-

utbetalningarna vara lägre än de annars skulle ha varit. Genom att för varje år under alla balanseringsförlopp mäta detta i simuleringen kan ett samlat mått skapas på hur många "årsutgifter" i lägre pension balanseringar orsakat. Under balanseringsförloppet 2010–2017 var exempelvis den genomsnittliga årliga sänkningen av utgående pensioner 4 procent under åtta år. För denna period skulle indikatorn uppgått till 32 procent (fyra multiplicerat med åtta). Indikatorn sammanfattar således både längden och djupet på balanseringsförloppen. Måttet innehåller det underliggande antagandet att alla år väger lika tungt under 50-årsperioden, dvs. alla balanseringseffekter får samma vikt oavsett om de uppstått i början av perioden eller slutet av den. Eftersom detta villkor knappast kommer att gälla, att pensionsutbetalningarna är konstanta, är måttets främsta användning att jämföra olika regeluppsättningar med varandra inom ramen för samma scenario.

Genomsnittligt balanstal

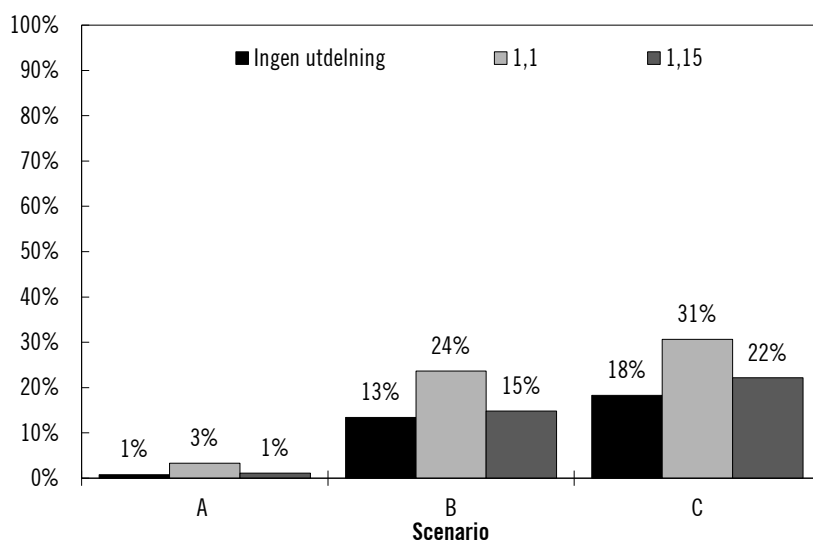
Indikatorn genomsnittligt balanstal visar balanstalens genomsnittliga nivå under förloppet och indikerar hur olika regler/scenarier skapar olika genomsnittliga nivåer på den finansiella ställningen under givna förutsättningar. En hög eller ingen gräns för utdelning bör exempelvis allt annat lika innebära att en större buffertfond uppstår i systemet jämfört med en lägre utdelningsgräns.

Resultat

Andel år med balanseringsförlopp

I figur 4.5 visas andelen år för de simulerade 50-årsperioderna där balanseringen har varit aktiverad (balansindex har fastställts). Indikatorn kan därmed sägas visa risken för balansering. Hur förekommande balanseringen blir beror på scenario och vid vilken balanstalsnivå utdelning av överskott sker. Generellt gäller att ju lägre utdelningsgräns, desto högre blir sannolikheten att utdelningar sker.

Figur 4.5 Andel år med balanseringsförlopp under simulerade 50-årsperioder i tre scenarier



Källa: Egna beräkningar.

Med en framtida utveckling av balanstalet som har observerats historiskt (scenario A) är det en låg risk för balansering. Det beror i grunden på att balanstalet i alla simulerade förlopp är relativt högt i utgångsläget (1,1206) och balanstalet i dessa simuleringar har en positiv utveckling på lång sikt. Den slumpmässiga variation som finns i balanstalets avvikelser från den långsiktigt ökande bana orsakar alltså att balanseringen aktiveras i simuleringarna vid ett fåtal tillfällen. När ingen utdelningsregel tillämpas sker balansering i 1 procent av åren i de simulerade 50-årsförloppen. Med en utdelningsgräns på 1,1000 i samma scenario kommer andelen år med balansering att öka till 3 procent. Med en utdelningsgräns på 1,1500 är andelen 1 procent. Den tillkommande risken för balansering som utdelning medför i en framtid där balanstalet uppvisar en långsiktig ökningstakt och med den varians som historiskt observerats är därmed låg oavsett om utdelning sker eller inte. I det fall balanstalet i framtiden har svagare utveckling (lägre förändringstakt) kommer risken att öka för att balanseringen ska inträffa.

Både scenario B och C, dvs de två scenarierna med mer pessimistiska antaganden, innebär att balanstalet inte har en förväntad positiv förändringstakt på lång sikt. Den absoluta risknivån

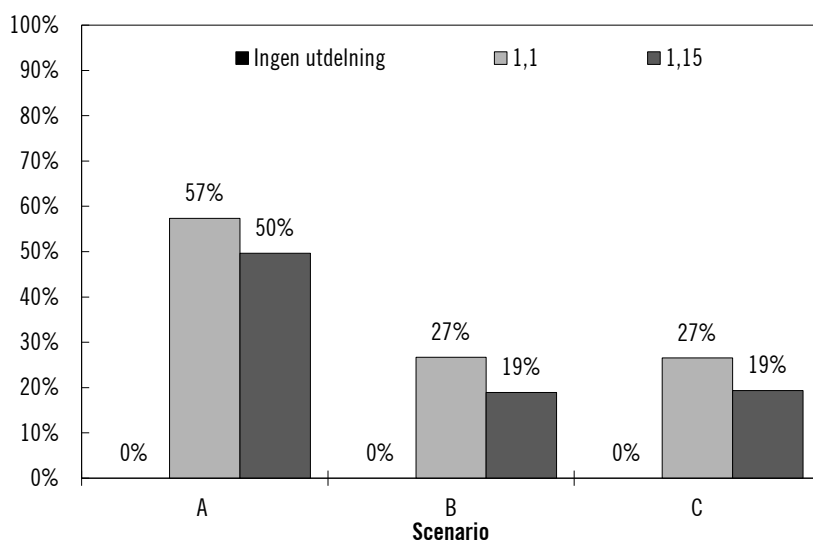
för framtida balanseringsförlopp ökar därmed i dessa scenarier. Utan utdelning sker balansering i 13 procent av åren i scenario B och i 18 procent av åren i scenario C (där balanstalet antas vara mer volatilt). I sådana scenarier visar det sig att utdelningsgränsen spelar en betydande roll för hur hög den *tillkommande* risken för balansering blir jämfört med om ingen utdelning sker. I det fall utdelningsgränsen är 1,1000 ökar andelen år med balansering med 11 procentenheter (till 24 procent) i scenario B och med 12 procentenheter i scenario C (till 31 procent). Den tillkommande risken för balansering vid utdelningsgränsen 1,1500 är av naturliga skäl lägre. I scenario B är den 2 procentenheter och i scenario C är den 4 procentenheter, jämfört med om ingen utdelning sker. Det är här värt att påminna om att dessa två mer pessimistiska scenarier som också kan antas vara mindre sannolika att faktiskt inträffa.

Det kan därmed konstateras att i det fall balanstalet kommer att uppvisa en långsiktig ökning med en motsvarande varians som hittills observerats så kommer regler om utdelning inte innebära att risken för balansering ökar mer än marginellt. Det gäller både för utdelningsgräns 1,1000 och 1,1500. I det fall balanstalet i framtiden kommer att uppvisa en lägre ökningstakt med högre variation får dock valet av utdelningsgräns en betydande roll för hur mycket risken för balansering inom en kommande 50-årsperiod ökar till följd av utdelning. Den tillkommande andelen balanseringsår med en utdelningsgräns på 1,1000 blir relativt stor (ca 10 procentenheter). Sätts gränsen till 1,1500 är ökningen betydligt mindre, 2–4 procentenheter beroende på scenario.

Andel år med överskottsutdelning

Ju lägre utdelningsgräns, desto högre blir sannolikheten att utdelningar sker. I figur 4.6 visas hur i hur stor andel år under de simulerade 50-årsförloppen som en utdelning sker.

Figur 4.6 Andel år med utdelning under simulerade 50-årsperioder i tre scenarier



Källa: Egna beräkningar.

Startläget för balanstalets nivå i varje simulering är 1,1200 vilket innebär att i det fall utdelningsgränsen är 1,1000 så kommer sannolikt utdelning att ske direkt. Eftersom utdelning av överskott sker dämpat (med en tredjedel av utdelningsbart överskott) kan därför utdelning ske under en lång rad av år. Det sker särskilt i scenario A där balanstalet förväntas ha en långsiktig ökningstakt. Då kan exempelvis händelseförlopp inträffa som innebär att nya utdelningsbara överskott byggs upp i minst lika hög takt som vad utdelning medför i termer av minskat balanstal. Sådana förlopp innebär att utdelning kan ske varje år eftersom balanstalets drift uppåt är starkare än utdelningens minskande verkan på balanstalet (denna typ av förlopp uppstår exempelvis i Pensionsmyndighetens basframskrivning). Detta medför att andelen år där utdelning sker i scenario A är högt. I scenario A sker utdelning i 57 procent av åren med utdelningsgräns 1,1000 och i 50 procent av åren med utdelningsgräns 1,1500.

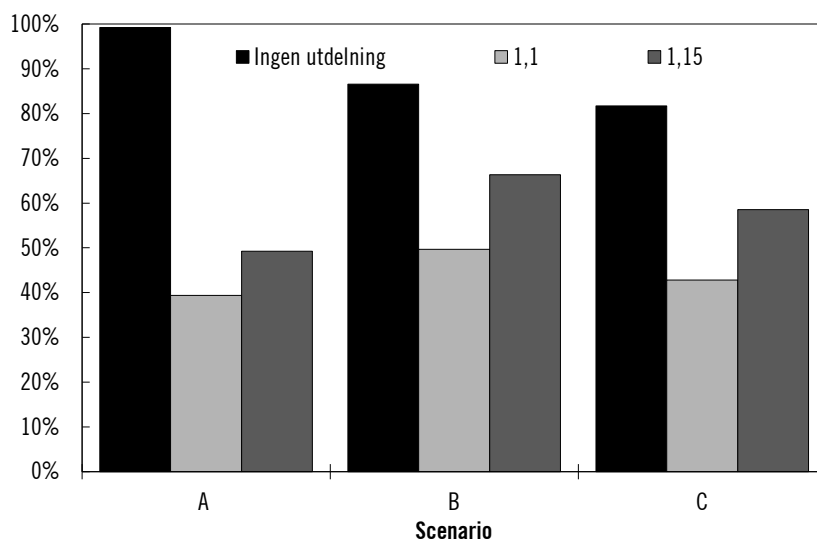
När balanstalet inte antas vara långsiktigt ökande så minskar förekomsten av utdelningar. I scenario B sker utdelning i 27 procent av åren med utdelningsgräns 1,1000 och i 19 procent av åren med

gränsen 1,1500. Ett jämförelsevis mer volatilt balanstal (scenario C) resulterar i ungefär samma andel utdelningar som scenario B.

Andel år utan balansering/överskottsutdelning

Som tidigare nämnts är en ambition med inkomstpensionen att pensioner och pensionsrätter ska omräknas i förhållande till snittinkomstutvecklingen (inkomstindex). Snittinkomstindexeringen ska upprätthållas så länge systemets finansiella ställning tillåter det. Om regler för överskottsutdelning införs innebär det en ökad risk att snittinkomstindexeringen inte kommer att ske ett givet år. I figur 4.7 visas andelen år utan balansering eller överskottsutdelning, eller med andra ord andelen år med snittinkomstindexering.

Figur 4.7 Andel år där varken balansering eller utdelning sker under simulerade 50-årsperioder i tre scenarier



Källa: Egna beräkningar.

I det fall ingen regel för utdelning införs och balanstalet långsiktigt kommer att öka (scenario A) kommer snittinkomstindexeringen att upprätthållas i princip varje år (99 procent). Denna andel minskar till 39 procent i det fall utdelning sker vid gränsen 1,1000. Med utdelningsgräns 1,1500 sker snittinkomstindexering i 49 procent av åren i scenario A. Det är nästintill uteslutande utdelningar som gör

att snittinkomstindexeringen frångås. Om balanstalet ökar långsiktigt utifrån nuvarande nivå indikerar analysen att den årliga snittinkomstindexeringen troligen kommer att frångås i hög utsträckning. Vid en utdelningsgräns på 1,1000 kan en opåverkad omräkning av pensioner och pensionsbehållningar i förhållande till inkomstindex snarare förväntas bli ett undantag.

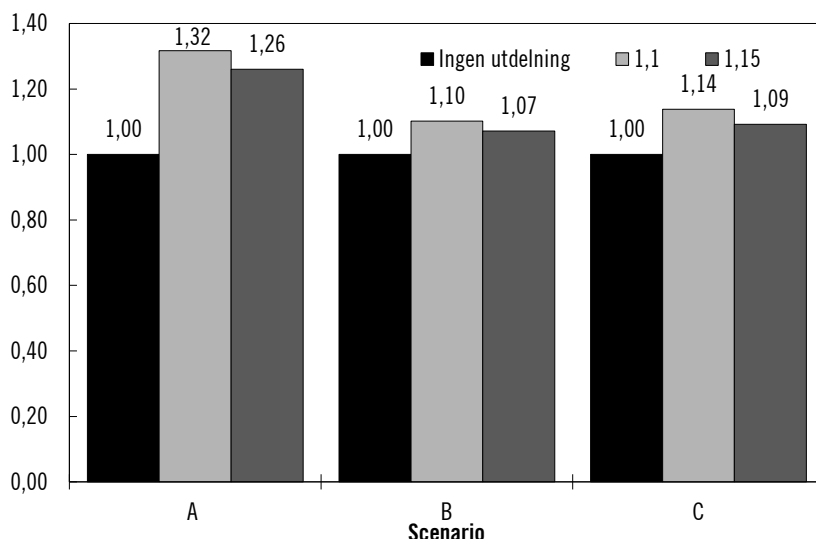
I scenario B och C, där balanstalet inte antas öka långsiktigt, blir utdelningsfrekvensen jämförelsevis lägre. Samtidigt ökar andelen år med balansering. Den sammantagna effekten blir att förekomsten av utdelning och balansering ändå minskar totalt sett jämfört med scenario A. Exempelvis är det i 82 procent av åren som snittinkomstindexering sker utan regler för överskottsutdelning. Denna andel minskar till 43 procent med utdelningsgräns 1,1000 och till 59 procent med utdelningsgräns 1,1500. Sammantaget visar detta att införandet av en utdelningsregel innebär att frånsteg från inkomstindexering kommer att göras i högre utsträckning än om ingen regel för utdelning införs.

Avsaknaden av regler för utdelning skulle dock innebära att det inte finns någon gräns för hur stora överskott pensionssystemet kan ackumulera.

Sammantagen utdelningsfaktor

När de beräknade utdelningsfaktorerna under ett givet 50-årsförlopp multipliceras med varandra ges en indikator på hur stark den totala effekten blivit av olika utdelningsregler. I figur 4.8 visas hur mycket dessa utdelningsfaktorer skiljer sig åt i simuleringarna beroende på regel och scenario. Med regeln "ingen utdelning" är faktorn 1, eftersom det när ingen utdelning sker så är pensionsnivåerna oförändrade till följd av utdelning.

Figur 4.8 Produkt av utdelningsfaktorer under simulerade 50-årsperioder i tre scenarier (genomsnitt per regel och scenario)



Källa: Egna beräkningar.

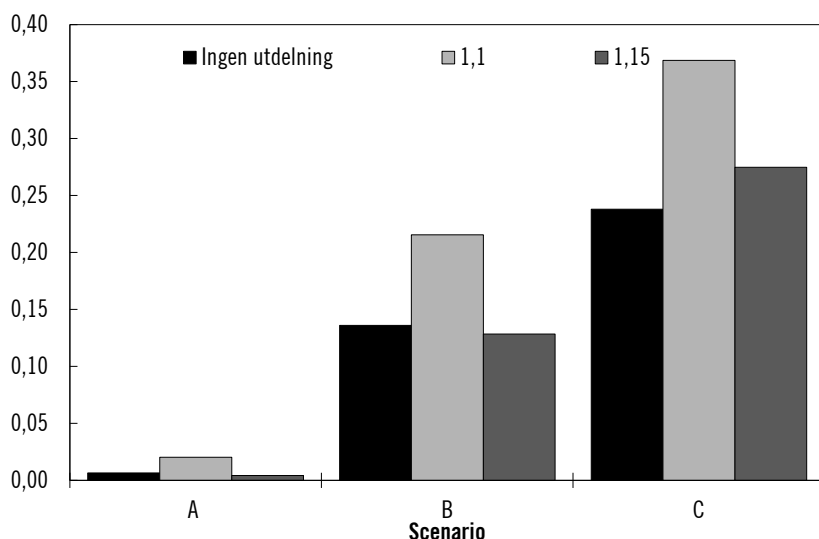
I scenario A antas balanstalet ha en underliggande ökningstakt. Som konstaterats i tidigare avsnitt blir utdelning vanligt förekommande i dessa scenarier. Med utdelningsgräns 1,1000 uppgår den sammantagna utdelningsfaktorn till 1,32. Det innebär att överskottsutdelningarna i simuleringarna har lett till att pensionsskulden under 50-årsförloppet sammantaget har förräntats med 32 procent. Måttet ska som nämnts tidigare inte tolkas som att pensionsutbetalningarna kommer att vara 32 procent högre i slutet av 50-årsperioden, eftersom utdelning påverkar pensionsskulden även för personer som ännu inte tagit ut sin pension. Dessutom finns en omsättning av försäkrade i systemet under ett 50-årsförlopp (personer avlider och inträder). Med utdelningsgräns 1,1500 blir utdelningseffekten något lägre, 26 procent.

I scenario B där balanstalet inte har en långsiktig ökning kommer utdelningar ske mer sällan än i scenario A. Den sammantagna utdelningseffekten är 10 procent med utdelningsgränsen 1,1000 och 7 procent med 1,1500. Scenario C har en högre variation i hur balanstalet förändras. Det medför att utdelningseffekten blir något högre än i scenario B. Med gränsen 1,1000 är utdelningseffekten 14 procent och med gränsen 1,1500 är effekten 9 procent.

Sammantagen balanseringseffekt

Indikatorn syftar till att sammantaget visa hur djupa och förekommande balanseringsförloppen blir i simuleringarna och visar därmed den sammantagna balanseringseffekten. Måttet summerar hur mycket de årliga pensionsutbetalningarna har sänkts under de simulerade 50-årsförloppen. Som nämnts tidigare hade det balanseringsförlopp som inträffade 2010–2017 en sammantagen sådan effekt på 32 procent. Det ska tolkas som att balanseringsförloppet innebar att motsvarande 32 procent av en årlig pensionsutbetalning inte betalades ut till följd av det åttaåriga balanseringsförloppet.⁴

Figur 4.9 Sammantagen balanseringseffekt under simulerade 50-årsperioder i tre scenarier (genomsnitt per regel och scenario)



Källa: Egna beräkningar.

I scenario A beräknas denna samlade balanseringseffekt till 1 procent i det fall inga regler för utdelning införs. Eftersom balanstalet har en förväntad ökning i scenariot är risken för balanseringar mycket låg. En utdelningsgräns om 1,1000 höjer

⁴ Det bör kommenteras att balanseringen och balanstalet under detta förlopp beräknades på ett annat sätt än vad som gäller med dagens regler under den inledande delen av perioden. Det fanns exempelvis ingen dämpningsfaktor utan hela det observerade underskottet påverkade indexeringen.

balanseringseffekten något, till 2 procent. Scenario A innebär en så positiv utveckling av balanstalet att balansering sällan blir förekommande oavsett val av utdelningsgräns. Hur olika utdelningsgränser påverkar balanseringseffekten blir tydligare när en mindre optimistisk framtid antas. I scenario B beräknas balanseringseffekten bli 13 procent utan regler för utdelning. När utdelningsgränsen är 1,1000 i samma scenario höjs balanseringseffekten med 9 procentenheter. Fler och djupare balanseringar sker alltså till följd av att systemet delar ut överskott. Med utdelningsgräns 1,1500 blir balanseringseffekten snarlik den som gäller vid avsaknad av regler för utdelning, dock något högre, ca 1,5 procentenheter. I det mer volatila scenario C blir balanseringseffekten högre då variationen i balanstalet leder till fler balanseringsförlopp. Balanseringseffekten uppgår till 24 procent utan regler för överskottsutdelning. En utdelningsgräns på 1,1000 medför att balanseringseffekten ökar med 13 procentenheter. Utdelning vid 1,1500 ökar på motsvarande sätt balanseringseffekten med 4 procentenheter jämfört med om inga regler för utdelning införs.

Sammanfattningsvis innebär utdelning att balanseringseffekten ökar under en 50-årsperiod, även om ökningen är ganska måttlig även i scenario C. Utdelningsgränsen 1,1000 medför att balanseringseffekten ökar med 13 procentenheter, vilket utslaget per år innebär att pensionerna till följd av balansering beräknas bli 0,26 procent lägre jämfört med om inga regler för utdelning införs. Eftersom måttet är ensidigt, dvs. endast beaktar balanseringar, säger det inget om hur pensionerna kommer att påverkas totalt i det fall utdelning sker. Som beskrivs i föregående avsnitt kommer utdelningseffekten överstiga ökningen i balanseringseffekt för en enskild individ.

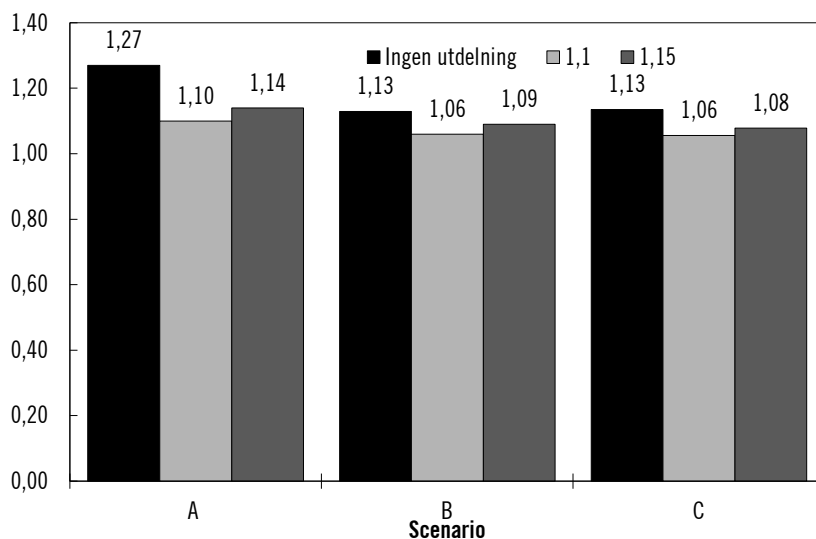
Genomsnittligt balanstal

I det fall inga regler för utdelning införs kan balanstalet öka obegränsat. I scenario A, där balanstalet antas växa över tid, innebär det att balanstalet i genomsnitt uppgår till 1,2700 under det femtioåriga förloppet. Det är enligt förväntan eftersom det är givet av förutsättningarna i scenariot: utifrån startläget 1,1206 antas balanstalet i genomsnitt öka med 0,5 procent per år vilket i genomsnitt

under en 50-årsperiod motsvarar nivån 1,2700. Med utdelningsgräns 1,1000 kommer snittet att uppgå till 1,1000. Inkomstpensionens finansiella ställning till följd av utdelningarna är enligt detta därmed 0,17 balanstalsenheter lägre i genomsnitt. Utdelning vid 1,1500 innebär på motsvarande sätt att balanstalssnittet blir 1,1400, utdelningen medför en sämre finansiell ställning om 0,13 balanstalsenheter jämfört inga regler för utdelning införs.

När det inte finns en långsiktig ökning i balanstalet (scenarierna B och C) kommer utdelning fortsatt att innebära en sämre finansiell ställning. Utdelningsgräns 1,1000 innebär 0,07 balanstalsenheter lägre genomsnittligt balanstal jämfört med om inga regler för utdelning införs. Utdelningsgränsen 1,1500 innebär ca 0,04 enheter lägre balanstal jämfört med avsaknad av regler för utdelning. Utdelningsbestämmelser innebär alltså mindre finansiellt buffertutrymme i inkomstpensionssystemet och hur mycket mindre denna buffert blir till följd av utdelningar beror på hur den finansiella ställningen utvecklas över tid.

Figur 4.10 Genomsnittligt balanstal under simulerade 50-årsperioder i tre scenarier



Källa: Egna beräkningar.

4.4.3 En forskaranalys av hur utdelning påverkar inkomstpensionens finansiella nyckeltal

I arbetet med framtagandet av analyser av hur regler för utdelning påverkar inkomstpensionssystemets finansiella ställning har Matematiska institutionen på Stockholms universitet i en rapport (Broms och Gas i inkomstpensionssystemet, Research Report 2024:9) analyserat framtida effekter på balanstalets och pensionsutbetalningarnas storlek vid införandet av regler för överskottsutdelning. I rapporten har framskrivningar med hjälp av historiska data från Pensionsmyndigheten genomförts. Grundantagandet är att relativa förändringar i tidsserierna, dragna i slumpmässig ordning (genom s.k. bootstrapping), representerar tänkbara framtida förlopp. Därigenom har aggregerade nivåer avseende exempelvis pensionsskulden, avgiftstillgången, buffertfonden och pensionsutbetalningarna skrivits fram. Genom detta kan man studera hur överskottsutdelning påverkar inkomstpensionssystemets finansiella nyckeltal.

Vid användandet av dessa tidsserier framgår det av rapporten att man att balanstalet i simuleringarna uppvisar en kraftig tillväxt de kommande 50 åren om inga regler för överskottsutdelning införs. Utan utdelningsbestämmelser är den framtida risken för balansering osannolik och buffertkapitalet ökar över tid. I nästan samtliga genererade scenarier innebär ett införande av utdelningsregler att utbetalningarna höjs. Inga förlopp där utdelning appliceras innebär att pensionsutbetalningarna sänks. Regler om utdelning begränsar balanstalets nivåmässiga bana på ett tydligt sätt. Vid utdelning ökar risken för att balanseringsmekanismen ska aktiveras. I analysen kring risken för att buffertfonden ska komma att tömmas fastställs att denna risk ökar ju lägre utdelningsgränsen är men att sådana risker föreligger främst på mycket lång sikt.

Sammanfattningsvis konstateras att utan överskottsutdelning kommer fördelningssystemets finansiella styrka att växa successivt. Införandet av utdelningsregler leder till ökade pensionsutbetalningar och med detta en nedåthållande effekt på balanstal och fonderingsgrad. Valet av nivå på utdelningsgränsen avgör hur snabbt sådana förlopp sker.

4.4.4 Resultatet av analyserna

I de analyser som har gjorts är det inget som talar emot att införa en överskottsutdelning så länge den balanstalsgräns som väljs är på en rimlig nivå. Samtidigt kan det konstateras att det är lämpligt att införa regler om överskottsutdelning för att förhindra att pensions-systemet ackumulerar obegränsade överskott utan att de försäkrade får del av överskottet.

Analyserna visar att i en framtid där balanstalet väntas öka trendmässigt är den tillkommande risken för balansering, till följd av överskottsutdelning, liten oavsett balanstalsgräns. Om balanstalet däremot inte väntas öka trendmässigt i framtiden kommer valet av balanstalsgräns för utdelning att vara mer betydelsefullt. Ju lägre gräns som väljs desto större är den tillkommande risken för framtida balanseringar. Vid en balanstalsgräns på 1,1000 visar analyserna att den tillkommande risken för framtida balansering ökar från 13 till 24 procent, medan den vid en balanstalsgräns på 1,1500 endast ökar med två procentenheter, dvs. från 13 till 15 procent. Den tillkommande risken för balansering är således liten vid en balanstalsgräns på 1,1500. Samtidigt visar analyserna att gränsen 1,1500 ändå kan förväntas leda till överskottsutdelning och därmed högre pensionsutbetalningar.

Valet av utdelningsgräns har en tydlig koppling till olika generationers möjligheter att få utdelning. Denna avvägning är ännu tydligare nu jämfört med när UTÖ-utredningen lämnade sitt betänkande 2004 eftersom balanstalet i dag är så mycket högre och sannolikheten för att utdelning ska kunna ske i närtid därmed är mycket större. Ju lägre utdelningsgräns, desto större förväntad utdelningseffekt kommer de personer som i dag uppbär pension att få. En ytterligare effekt av en lägre utdelningsgräns är att den kommer att leda till att snittinkomstindexeringen frångås oftare. Stora eller många avsteg från snittinkomstindexeringen leder till att risken för generationsorättvisa ökar.

5 Överväganden och förslag

I samband med reformen av det allmänna pensionssystemet på 1990-talet, då statsbudgeten övertog ansvaret för folkpension, efterlevandepension och förtidspension (numera sjukersättning), ansågs det motiverat med en överföring från buffertfonden till statsbudgeten om totalt 300–350 miljarder kronor per den 1 januari 1999. I avsnitt 3 görs bedömningen att det inte bör göras någon ytterligare överföring från AP-fonderna till statens budget.

En strävan bakom utformningen av inkomstpensionssystemet är att det ska vara finansiellt självreglerande. Utgifterna ska på lång sikt kunna finansieras med den fastställda avgiften. För att systemets åtagande – att ålderspensionen ska utvecklas i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen – gäller därför förbehållet att systemets varaktiga förmåga att finansiera åtagandet inte får äventyras.

I perioder med underskott i inkomstpensionssystemets balansräkning görs dock negativa avsteg från snittinkomstindexeringen. Systemets finansiella ställning kan också komma att utvecklas i positiv riktning. Om tillgångarna under lång tid utvecklas i en högre takt än skulderna, kan betydande överskott uppstå. Överskottet kan bli så stort att systemet kan anses vara överkonsoliderat.

Till skillnad från regelverket som gäller vid ett eventuellt underskott finns det i dag inte något tak för hur stort överskott som får ackumuleras i inkomstpensionssystemet och därmed är det inte heller reglerat hur en sådan utveckling ska påverka pensionsbehållningar och pensioner. Mot bakgrund av att pensionssystemets finansiella ställning under en längre period har stärkts riskerar en sådan överkonsolidering uppstå, vilket aktualiserar behovet av ett regelverk för överskottsutdelning. Samtidigt är frågan om ytterligare överföring från ålderspensionssystemet till statens budget nu slutligt besvarad genom en överenskommelse i Pensionsgruppen, enligt

vilken skulden till staten är slutreglerad. Därför lämnas i detta avsnitt förslag på utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet.

5.1 Utdelningsbart överskott

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.

Skälen för bedömningen: Inkomstpensionssystemets finansiella ställning mäts med hjälp av balanstalet. Balanstalet är kvoten mellan systemets samlade tillgångar och dess samlade skulder. Underskott i inkomstpensionssystemet definieras genom att balanstalet är under 1,0000 och på motsvarande sätt definieras ett överskott i pensionssystemet genom att balanstalet är över 1,0000. Det finns alltså en definition på vad som är under- respektive överskott i pensionssystemet. I det nuvarande regelverket finns det dock inte någon definition på vad som är ett utdelningsbart överskott.

För att kunna dela ut överskott i pensionssystemet behövs en definition av vad som är att anse som ett utdelningsbart överskott. Denna behöver vara tydlig och enkel utan att komplicera regelverket ytterligare. UTÖ-utredningen konstaterade att den indikator som ska användas för att definiera utdelningsbara överskott bör uppfylla tre villkor:

- 1 Indikatorn ska beakta det samlade åtagandet och de samlade tillgångarna i inkomstpensionssystemet. Det är inte tillräckligt att endast beakta den kortsiktiga utvecklingen av avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar.
- 2 Indikatorn ska inte medföra att regelverket kompliceras mer än nödvändigt.
- 3 Indikatorn ska så långt som möjligt följa de principer som kännetecknar pensionssystemet.

De villkor som UTÖ-utredningen satte upp bedöms fortfarande vara lämpliga. UTÖ-utredningen föreslog att balanstalet ska användas för att fastställa förekomsten av utdelningsbart överskott, dvs. att överskott delas ut då det fastställda balanstalet överstiger en viss nivå. Skälen som utredningen angav var att balanstalet är den indikator som bäst speglar inkomstpensionssystemets finansiella status. En användning av balanstalet som indikator leder heller inte till att regelverket kompliceras nämnvärt, utan att regelverket förblir likformigt, dvs. att balanstalet används både för att definiera underskott och utdelningsbart överskott.

Att fastställa ett utdelningsbart överskott

Balanstalet visar förhållandet mellan tillgångar och skulder i pensionssystemet och definierar ett underskott. Det är därför givet att balanstalet kan användas även för att definiera ett utdelningsbart överskott. UTÖ-utredningen ansåg också detta. Det finns dock även andra mått som är tänkbara att använda, nämligen fondstyrkan eller en kombination av balanstal och fondstyrka.

Fondstyrkan

Fondstyrkan beräknas genom att relatera AP-fondernas värde till de årliga pensionsutbetalningarna och mäter således hur många års löpande utbetalningar som tillgångarna i buffertfonden kan finansiera. Ett sätt att definiera ett utdelningsbart överskott är att bestämma en buffertfonds storlek som motsvarar ett bestämt antal års löpande utbetalningar. När buffertfonden är så pass stor att den skulle räcka till mer än ett förutbestämt antal års utbetalningar skulle överskott delas ut. En fördel med detta mått är att det är enkelt att definiera och använda.

Det finns emellertid flera nackdelar med att använda fondstyrkan för att definiera utdelningsbart överskott. Måttet uppfyller inte villkoret att det bör vara det samlade åtagandet och tillgångarna som används för att definiera utdelningsbart överskott. Fondstyrkan fokuserar enbart på en del av systemets tillgångssida och denna kan förändras snabbt. Dessutom är måttet kortsiktigt och tar enbart hänsyn till nuvärdet. Pensionssystemet är ett långsiktigt åtagande

och ett mått för överskottsutdelning behöver spegla det. Att välja fondstyrkan som mått för utdelningsbart överskott skulle också skilja sig från hur underskott definieras, dvs. när balansering inträffar.

Kombination av balanstal och fondstyrka

Ett annat sätt att definiera utdelningsbart överskott är att använda balanstalet som definition, men att samtidigt sätta ytterligare ett villkor om att fondstyrkan behöver ha en viss storlek för att ett överskott ska delas ut. Balaanstalet tar hänsyn både till fördelningssystemets samlade tillgångar och dess samlade skulder, men måttet säger ingenting om tillgångssidans sammansättning, dvs. förhållandet mellan avgiftstillgången och buffertfonden. En sådan definition skulle innebära en kombination av en viss balanstalsnivå och en viss fondstyrka för att överskott ska betalas ut.

Det ska framhållas att inkomstpensionen är ett fördelningssystem och inte ett fullfonderat pensionssystem. Systemets huvudsakliga finansieringskälla är avgiftsinkomsterna som löpande ska finansiera utgående pensioner. Det finns därför inget formellt krav på att delar av pensionsutfästelsen ska vara säkrad med fonderade medel. Buffertfondens syfte är att utjämna långsiktiga variationer i fördelningssystemet, baserat på att förhållandet mellan antalet förvärvsaktiva och antalet pensionärer kommer att vara föränderligt. När antalsmässigt stora generationer är avgiftsbetalare ska buffertkapitalet växa för att sedan kunna användas under perioder då avgiftsnettot av sådana demografiska skäl är negativt. Det finns alltså inget formellt krav på att fördelningssystemet ska ha en stor buffertfond. Att definiera villkor för fondstyrkans storlek skulle medföra förändringar i fördelningssystemets karaktär tillika i buffertfondens funktion. En sådan förändring är varken önskvärd eller nödvändig.

Därutöver ger en sådan konstruktion ytterligare nackdelar i form av att det skapar ett asymmetriskt och mer komplicerat regelverk jämfört med regelverket för balansering, dvs. när systemets skulder överstiger tillgångarna.

Sammantaget bedöms alternativet att utöver balanstalet också ta hänsyn till fondstyrkans storlek, innebära så stora avsteg från fördelningssystemets funktion att det inte är lämpligt att använda som

ytterligare villkor för att betala ut ett utdelningsbart överskott. Därtill bedöms det inte heller nödvändigt eftersom risken för framtida balanseringar kan hanteras utan ett sådant villkor.

Balanstalet används för att fastställa utdelningsbart överskott

Regeln för överskottsutdelning bör ses på samma sätt som regeln om balansering av underskott, nämligen att fördelningssystemet förses med automatiskt verkande mekanismer i självreglerande syfte utan krav på aktiva politiska beslut när den tidpunkten inträffar. Det bör således finnas på förhand bestämda regler för när utdelningsbart överskott finns och hur det ska fördelas.

De villkor som UTÖ-utredningen satte upp som krav för en lämplig indikator är villkor som bör vara uppfyllda för att definiera ett utdelningsbart överskott i fördelningssystemet. Balanstalet tar hänsyn till både systemets tillgångar och dess skulder, vilket uppfyller ett av de villkor för en önskad indikator för när ett utdelningsbart överskott ska definieras. Det är också så som ett underskott definieras, dvs. den automatiska balanseringen aktiveras oberoende av tillgångssidans sammansättning. Balanstalet tar även hänsyn till det långsiktiga åtagandet i pensionssystemet, vilket anses vara ett villkor för att bedöma om ett överskott ska kunna delas ut eller inte. Att fatta beslut om överskottsutdelning utifrån den kortsiktiga utvecklingen av avgiftsinkomster, pensionsutbetalningar eller fondutveckling är därmed inte lämpligt.

En annan fördel med balanstalet är att det redan finns ett regelverk, vilket innebär att en överskottsutdelning som baseras på balanstalet inte ytterligare komplicerar regelverket för pensionssystemet. Balanstalet som indikator leder också till en ökad symmetri i pensionssystemet genom att balanstalet används både för att definiera underskott som kräver balansering och överskott som leder till utdelning. Det medför att både under- och överskott i pensionssystemet beräknas och hanteras på samma sätt så långt som möjligt. Sammantaget görs därför bedömningen att det är balanstalet som är bäst lämpat att använda som indikator för att fastställa utdelningsbara överskott.

Den nivå på balanstalet som bestämmer när utdelningsbart överskott finns ska ligga fast över tid och utdelning ska ske med

automatik till dem som är försäkrade i fördelningssystemet. En sådan utformning överensstämmer med de grundläggande principerna för pensionssystemet och skapar likformighet i hanteringen av både under- och överskott i systemet. Samtidigt förstärks också de självreglerande egenskaperna i fördelningssystemet.

5.2 Balanstalsgräns för utdelningsbart överskott

Förslag: Det ska finnas ett utdelningsbart överskott om balanstalet för ett år överstiger 1,1500.

Skälen för förslaget: Det är enkelt att definiera den balanstalsnivå som visar när det är ett underskott respektive ett överskott i pensionssystemet. Det finns dock inte en lika självklar balanstalsgräns som visar när ett överskott är utdelningsbart, utan här behöver en avvägning göras mellan för- och nackdelar med olika balanstalsnivåer. Det går inte att med absolut säkerhet välja en balanstalsgräns för utdelning som inte leder till att ett underskott uppstår efter det att en utdelning skett. Även om regler för utdelning av överskott i viss mån kommer att öka risken för en framtida balansering, så kan en balansering uppstå även utan sådana regler. Samtidigt är det inte rimligt att det ackumuleras obegränsade överskott i pensionssystemet, det skulle innebära att det finns stora tillgångar som aldrig kommer de försäkrade till del. Vid val av balanstalsgräns för överskottsutdelning behöver en avvägning göras mellan den positiva effekten en överskottsutdelning har för de försäkrade och den tillkommande risken för framtida balanseringar.

De balanstalsgränser som framför allt har övervägts och analyserats närmare är 1,1000, dvs. den gräns som UTÖ-utredningen föreslog, samt 1,1500, dvs. en något högre nivå på balanstalet, se vidare avsnitt 4. Om en utdelningsgräns som är betydligt lägre än det nuvarande balanstalet väljs betyder det i praktiken att utdelningen initialt blir väldigt hög. Det skulle vara gynnsamt för dagens pensionärer och pensionssparare, men det skulle skapa en framtung överskottsutdelning där mycket av överskottet riskerar att betalas ut under en kort period. En högre gräns leder till en jämnare fördelning av överskottsutdelning över tid och minskar risken för att det kan påverka framtida pensionärer och

pensionssparare negativt. Eftersom pensionssystem är långsiktiga system är det viktigt att de regler som införs är långsiktigt hållbara. Det medför att hänsyn till balanstalets aktuella nivå behöver tas och att balanstalets aktuella nivå i viss mån också avgränsar vilka utdelningsgränser som kan övervägas.

Den övergripande principen för värdeutvecklingen i inkomst-pensionssystemet är att pensionsbehållningarna ska förräntas med snittinkomstutvecklingen och att de utgående pensionerna ska räknas om med beaktande av denna. Det innebär också att omräkningarna inte alltför ofta bör avvika från snittinkomstutvecklingen vare sig med anledning av balansering eller utdelning. En allt för låg balanstalsgräns för utdelning skulle därför i grunden förändra systemets indexering och därmed även öka risken för omfördelning mellan generationer, vilket inte är önskvärt.

Både ur ett försiktighetsperspektiv och för att utdelning inte bör leda till att inkomstindexeringen frångås i för hög utsträckning är det rimligt att välja en nivå som är högre än den som UTÖ-utredningen föreslog. Att öka risken för framtida balanseringar mer än marginellt är inte önskvärt. De analyser som redovisas i avsnitt 4 visar att denna risk avtar med en högre balanstalsnivå. Det kombinerat med att den nuvarande nivån på balanstalet behöver vägas in i ställningstagandet gör att balanstalsgränsen som väljs bör vara avsevärt högre än 1,1000. Sammantaget innebär detta att den nivå på balanstalet som föreslås för att aktivera en överskottsutdelning är 1,1500. Den nivån på balanstalet begränsar den initiala utdelningen samtidigt som den är lämplig ur ett försiktighetsperspektiv och inte är högre än att överskottsutdelning ska kunna ske i en rimlig omfattning.

5.3 Utdelningsfaktor

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.

Skälen för förslagen: År då balanstalet överstiger den gräns för balanstalet som bestämmer ett utdelningsbart överskott, ska utdelning ske till de försäkrade i fördelningssystemet. Den metod som UTÖ-utredningen föreslog är att utdelning ska ske genom att den förräntning som sker av pensionsbehållningen och den följsamhetsindexering som görs av pensionerna höjs utöver det som följer av förändringen i inkomstindex. Det är också den metod som används vid balansering av underskott i systemet då den minskade förräntningen motsvarar samma procentuella andel av pensionsbehållningen för alla individer. Vid balansering förräntas pensioner och pensionsbehållningar med ett balansindex även åren efter det att balanseringen har aktiverats och balansindex används till dess att det har nått samma nivå som inkomstindex. Vid utdelning av överskott är det inte nödvändigt med en ny indexserie eftersom ett års utdelning inte ska få några földeffekter på indexeringen under efterföljande år. Att dela ut överskott genom en förhöjd indexering är också en administrativt enkel och effektiv metod.

Metoden för att dela ut överskott föreslås därför vara följande. Balaanstlets nivå används som mått på när ett överskott är så stort att en del av överskottet är utdelningsbart. Det kan även beskrivas på följande sätt:

Antag att balanstalet år t överstiger den nivå som gäller för överskottsutdelning:

$$BT_t > BTÖ$$

där BT_t är balanstalet år t och $BTÖ$ är balanstalsgränsen för överskottsutdelning. Utdelning ska då ske vid årsskiftet mellan år $t-1$ och år t .

Vid balansering av underskott bestäms nivån på balanseringen inte direkt av balanstalet, utan med ett dämpat balanstal. Det innebär att balanseringens effekt begränsas till en tredjedel av befintligt över- eller underskott ett enskilt år. Syftet med denna konstruktion är att dämpa volatiliteten i indexeringen av pensionerna. På motsvarande

sätt bör också utdelning av överskott begränsas. Det innebär att när ett utdelningsbart överskott uppstår ska inte hela överskottet delas ut, utan en tredjedel av överskottet delas ut det aktuella året.

För att definiera hur mycket av det utdelningsbara överskottet som ska delas ut ska det införas ett nytt begrepp i socialförsäkringsbalken, begreppet utdelningsfaktor. Utdelningsfaktorn definieras som:

$$\text{Utdelningsfaktor år } t = \left(\frac{(BT_t - BT\ddot{O})}{3} \right) + 1$$

Utdelningsfaktorn fastställs för de år som ett balanstal överstiger gränsen för utdelningsbart överskott och påverkar pensionerna samma år. En utdelningsfaktor ska inte fastställas för samma år som balansindex fastställs och inte heller för året efter att ett balansindex fastställs. Anledningen till det är att det bedöms som olämpligt att det finns en möjlighet att dela ut överskott innan en balanseringsperiod har upphört eller i direkt anslutning till att den upphör. Därigenom riskeras inte en alltför volatil utveckling av pensionerna.

Inkomstbasbeloppet påverkas inte av balansindex och ska heller inte påverkas av en utdelningsfaktor.

De olika faktorer som styr pensionsomräkningen, som t.ex. inkomstindex, fastställs årligen av regeringen i förordning. På motsvarande sätt kan regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen fastställa utdelningsfaktorn de år som en sådan ska fastställas.

5.4 Hur utdelningsfaktorn ska användas

Förslag: För år som en utdelningsfaktor fastställs för ska pensionsbehållningen efter omräkning med inkomstindex och eventuella arvsvinstfaktorer multipliceras med utdelningsfaktorn.

För år som utdelningsfaktor fastställs för ska produkten av följsamhetsindexeringen multipliceras med utdelningsfaktorn.

För år som utdelningsfaktor fastställs för ska indexeringen av inkomstgränserna för inkomstpensionstillägget multipliceras med utdelningsfaktorn.

Beräkningsunderlaget för inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension ska påverkas av överskottsutdelning.

Följsamhetsindexeringen av inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension ska inte påverkas av överskottsutdelning.

Skälen för förslagen: Ett år då en överskottsutdelning ska ske fastställs en utdelningsfaktor för samma år. År som en utdelningsfaktor fastställts för ska indexeringen av inkomstpensionsbehållningar och följsamhetsindexering av inkomst- och tilläggs-pensioner multipliceras med utdelningsfaktorn.

Förräntningen av inkomstpensionsbehållningen sker normalt med ökningen i inkomstindex mellan år t och år $t-1$. År då en utdelningsfaktor fastställs blir förräntningen i stället beroende av både inkomstindex och utdelningsfaktorn. Det medför följande om en utdelningsfaktor fastställs år t :

$$\text{Indexering av inkomstpensionsbehållningar år } t = \frac{I_t}{I_{t-1}} \times UF_t$$

Där I_t är inkomstindex för år t och UF_t är utdelningsfaktorn för år t . Eftersom utdelningsfaktorn överstiger talet ett, ökas förräntningen av varje individs inkomstpensionsbehållning med beaktande av utdelningsfaktorn. Inkomstpensionssystemets skuld till de som inte tagit ut sin inkomstpension förräntas därigenom mer än förändringen av inkomstindex. Det kommer på sikt att innebära högre pensionsnivåer och därmed högre pensionsutbetalningar.

För personer som uppbär inkomst- och tilläggs-pension gäller att pensionen följsamhetsindexeras vid varje årsskifte. Följsamhetsindexeringen innebär att omräkningen sker med förändringen i inkomstindex med avdrag för den s.k. förskotts-räntan om 1,6 procentenheter. Det medför följande om en utdelningsfaktor fastställs för år t :

$$\text{Följsamhetsindexeringen år } t = \frac{I_t}{I_{t-1} \times 1,016} \times UF_t$$

En utdelning med en utdelningsfaktor kopplad till indexeringen är en administrativt enkel och effektiv metod för att tillföra de

försäkrade värdet av de utdelningsbara överskotten. Hur mycket större förräntningen blir beror på hur mycket balanstalet överstiger balanstalsgränsen för överskottsutdelning.

Den föreslagna metoden för utdelning är likformig med metoden för underskottsbalansering, som även den får genomslag via omräkningen av inkomstpensionsbehållningar och utgående pensioner. En skillnad mellan överskottsutdelning och underskottsbalansering är dock att en utdelning påverkar förräntningen endast det år utdelning sker. Året därefter påverkas inte indexeringens storlek såvida inte ett nytt utdelningsbart överskott uppkommit.

Utformningen av utdelningen innebär att den procentuella ökningen vid utdelning blir densamma för samtliga, oavsett storleken på den individuella pensionsbehållningen. Detta är samma princip som gäller för den normala förräntningen av pensionsbehållningar och pensioner och även samma princip som gäller vid en balansering av underskott. Utdelning via årsmräkningen är därmed även i linje med pensionssystemets övriga konstruktion.

Inkomstpensionstillägget infördes 2021 för att öka respektavståndet, dvs. skillnaden i pension mellan den som har arbetat ett helt yrkesliv och den som har arbetat lite eller inte alls. För att säkerställa att inkomstpensionstillägget går till den tänkta inkomstgruppen följsamhetsindexeras inkomstgränserna i inkomstpensionstillägget. Det innebär att om en balansering sker kommer balansindex också att påverka inkomstgränserna genom följsamhetsindexeringen. På motsvarande sätt bör inkomstgränserna i inkomstpensionstillägget också påverkas vid en överskottsutdelning, vilket bör ske genom att följsamhetsindexeringen multipliceras med utdelningsfaktorn.

Inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension följsamhetsindexeras, men vid en balansering påverkas inte indexeringen av balansindex utan den följsamhetsindexeringen sker alltid med inkomstindex som grund. På motsvarande sätt bör följsamhetsindexeringen av den inkomstgrundade efterlevandepensionen inte påverkas vid en överskottsutdelning och den ska därför inte påverkas av utdelningsfaktorn. Efterlevandepensionsunderlaget respektive änkepensionsunderlaget efter avlidna beräknas dock med hänsyn tagen till balansindex och dessa bör därför också beräknas med hänsyn tagen till utdelningsfaktorn.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2026. De nya bestämmelserna ska tillämpas första gången för år 2027.

Bedömning: Det bör inte införas några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslagen och bedömningen: Som anges i avsnitt 5 finns det flera skäl att reglera ett eventuellt överskott i fördelningssystemet och för det fall ett utdelningsbart överskott uppstår bör regelverket finnas på plats för att möjliggöra utdelning till de personer som är försäkrade i fördelningssystemet per den 1 januari 2027. Lagändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Med anledning av att pensionsbehållningar och pensioner räknas om i samband med varje årsskifte bör lagen träda i kraft den 1 augusti 2026 för det fall en utdelningsfaktor ska fastställas för 2027 och denna ska kunna ingå i årsomräkningen.

Det bedöms inte finnas något behov av övergångsbestämmelser till det nya regelverket.

7 Konsekvensanalys

Förslagen i denna promemoria får betydelse för individer och samhället när det sker en utdelning av överskott från pensions-systemet. I det här avsnittet beskrivs konsekvenserna av förslaget ur olika aspekter. De konsekvenser som beskrivs är de ekonomiska konsekvenserna för individer och offentlig sektor samt de ekonomiska och administrativa konsekvenserna för berörda statliga myndigheter. Utöver det beskrivs konsekvenserna för jämställdheten.

För att beskriva och beräkna de ekonomiska konsekvenserna för såväl individerna som offentlig sektor samt för jämställdheten har Statistiska Centralbyråns (SCB) FASIT-modell, Pensionsmyndighetens pensionsmodell samt Pensionsmyndighetens typfallsmodell använts. Dessa beräkningar har kompletterats med statistik från Pensionsmyndigheten samt med egna beräkningar. Underlag avseende konsekvenser för berörda förvaltningsmyndigheters administration har inhämtats från myndigheterna.

7.1 Ekonomiska konsekvenser för individen

7.1.1 Utdelning av överskott 2027 och 2028

Nivån på balanstalet kommer att avgöra om det blir någon utdelning av överskott i pensionssystemet. Förslaget i promemorian är att utdelning av överskott ska ske om balanstalet överstiger 1,1500. Balanstalet innehåller flera komponenter som innebär att det är svårt att göra en säker prognos på balanstalets nivå även på kort sikt. Balanstalet kan också variera relativt mycket från år till år. Pensionsmyndigheten publicerar på uppdrag av regeringen en prognos över balanstalet fyra gånger om året. Prognoserna innefattar innevarande år och de tre efterföljande åren, vilket i

nuläget är fram till 2028. Balanstalet för exempelvis 2027 fastställs i november 2026 och baseras på den finansiella ställningen 31 december 2025. Pensionsmyndighetens beräkning av balanstalet görs normalt sett redan i april, varpå balanstalet blir känt för året efter. I myndighetens prognos görs beräkningar för ett huvudalternativ, ett optimistiskt alternativ och ett pessimistiskt alternativ. För 2027, som enligt förslaget i promemorian är det första året som en utdelning av överskott kan bli aktuell, är prognosen för balanstalet 1,1508, se tabell 7.1.

Tabell 7.1 Prognos för balanstalet, huvudalternativet juli 2025

År	2027	2028
	Prognos	Prognos
Balanstal	1,1508	1,1524

Källa: Pensionsmyndigheten

Vid en gräns för utdelning av överskott på 1,1500 innebär prognosen att en utdelning kommer att göras 2027 och 2028. Eftersom förslaget i promemorian är att en tredjedel av överskottet ska delas ut kommer effekterna bli relativt små fram till 2028.

Nedan visas konsekvenserna på såväl kort som lång sikt för individer (pensionärer och sparare), statens budget, det offentliga sparandet och ålderspensionssystemets finansiella sparande.

7.1.2 Ekonomiska konsekvenser för pensionärer

Vid en utdelning kommer inkomstpensionen och tilläggspensionen (härefter inkluderas tilläggspension i uttrycket inkomstpension) att öka genom att den multipliceras med en utdelningsfaktor. I vilken utsträckning den totala pensionen eller den disponibla inkomsten kommer att öka beror på storleken på faktorn samt storleken på inkomstpensionen. Ökningen av de pensionsrelaterade förmånerna kommer också att påverkas om pensionären har något grundskydd som reduceras vid en ökning av inkomstpensionen, till exempel garantipension eller bostadstillägg till pensionärer (BTP). Eftersom gränserna för att beräkna inkomstpensionstillägget föreslås räknas upp med utdelningsfaktorn kommer inte inkomstpensionstillägget att påverkas av en utdelning av överskott. När det gäller den

disponibla inkomsten kommer individens marginalsatt också att påverka hur stor ökningen blir.

7.1.3 Grundskyddet och skatten påverkar effekten av en höjning av inkomstpensionen

Som beskrivs ovan kommer effekterna för en pensionär av en höjning av inkomstpensionen att bero på om personen får grundskydd eller inte. Det finns även pensionärer som inte har någon allmän inkomstgrundad pension vilket innebär att de inte kommer att få ta del av en eventuell utdelning av överskott.

I tabell 7.2 visas antalet pensionärer uppdelat i olika kategorier efter vilka pensionsinkomster de har.

Tabell 7.2 Antal kvinnor och män uppdelat på olika pensionsinkomster, 31 december 2024

Inkomst	Kvinnor	Män	Totalt
Ingen inkomstpension	25 887	9 512	35 399
Både inkomstpension och garantipension	828 886	362 752	1 191 638
Enbart inkomstpension	362 378	728 314	1 090 692
Summa	1 217 151	1 100 578	2 317 729

Källa: Pensionsmyndigheten.

Drygt 35 000 av ca 2,3 miljoner pensionärer har ingen inkomstpension och kommer inte beröras av utdelning av överskott i pensionssystemet. Nästan 1,1 miljoner pensionärer har enbart inkomstpension och kommer därmed att få hela sin allmänna pension uppräknad med den procentsats som en utdelning av överskott ger (förändringen i disponibel inkomst kan dock påverkas om de har BTP). Resterande knappt 1,2 miljoner pensionärer som har en kombination av inkomstpension och garantipension kommer att få en reducering av garantipensionen vid en utdelning. Av dessa 1,2 miljoner är 70 procent kvinnor och 30 procent män. För pensionärer med enbart inkomstpension är fördelningen nästintill den omvända där 67 procent är män.

Som visas i avsnitt 7.1.1 är prognosen för balanstalet 2027 och 2028 strax över 1,1500. Utdelningsfaktorn beräknas genom att ta en tredjedel av värdet över 1,1500, vilket därmed förväntas leda till små

utdelningar de första åren. För 2027 beräknas ökningen av inkomstpensionen att vara 0,03 procent och den ackumulerade ökningen av inkomstpensionen 2028 beräknas bli 0,11 procent. Det skulle för en person med genomsnittlig inkomstpension på 14 000 kronor i månaden innebära en ökning av inkomstpensionen med 4 kronor per månad 2027 och totalt 15 kronor i månaden 2028. En pensionär med en inkomstpension på 14 000 kronor i månaden får även garantipension, vilken kommer att minska med 48 procent av ökningen i inkomstpensionen. Utöver det reduceras även BTP vid en ökning i inkomstpension.

Av de 2,3 miljoner pensionärerna är det ca 305 000 som har BTP. Av dem har knappt 24 000 ingen inkomstgrundad pension och knappt 14 000 har enbart inkomstgrundad pension. Resterade del av de som har BTP har det i kombination med inkomstpension och garantipension.

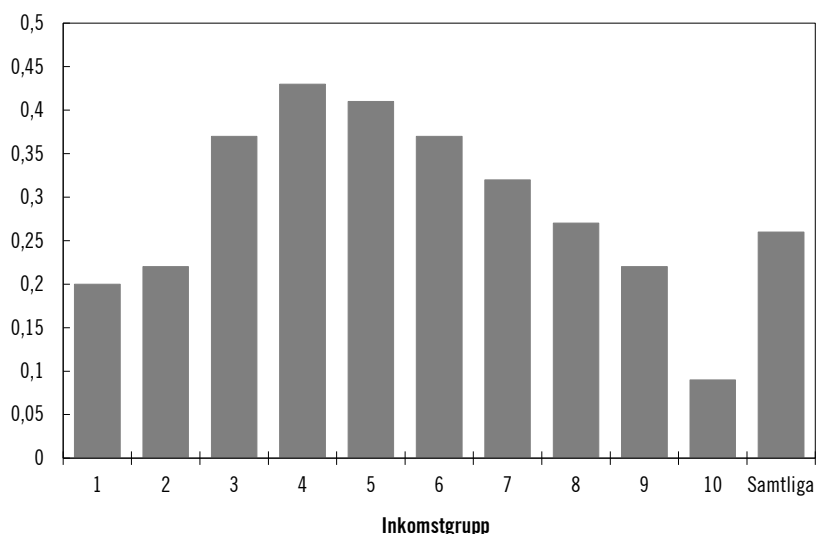
Det bör återigen påpekas att prognoserna för balanstalet är väldigt osäkra och ökningen av inkomstpensionen kan såväl bli betydligt högre än det som beräknats ovan, som att det inte blir någon utdelning alls.

På längre sikt kan utdelningen av överskott ge betydande höjningar av pensionerna om balanstalet under flera år överstiger 1,1500. Utöver att utdelningarna ackumuleras över tid så kommer även utdelningarna att indexeras med följsamhetsindexeringen vilket kan ge en extra "ränteeffekt" på utdelningarna.

7.1.4 Ökad ekonomisk standard för pensionärerna

Utifrån prognosen för balanstalet kommer ökningarna i inkomstpension inte bli tillräckligt stora för att kunna göra en tillförlitlig fördelningsanalys. I det här avsnittet används därför en ökning av inkomstpensionen med 1 procent för att visa på effekterna av förslaget. För en pensionär med genomsnittlig inkomstpension skulle det innebära en ökning av inkomstpensionen med 140 kronor i månaden. I figur 7.1 visas hur den ekonomiska standarden förändras för personer som är 65 år eller äldre uppdelat på inkomstgrupper. Den genomsnittliga ökningen för åldersgruppen är 0,26 procent. Störst är ökningen i inkomstgrupperna 3–7, dvs. i mitten av inkomstfördelningen.

Figur 7.1 Procentuell ökning i ekonomisk standard fördelat på inkomstgrupper, samtliga 65+ år



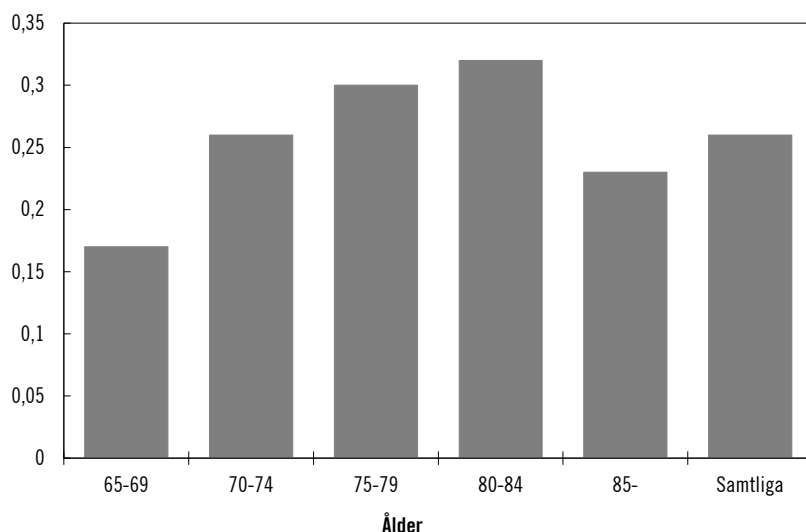
Källa: Egna beräkningar i FASIT, prognos 2027

Anm.: Ekonomisk standard definieras som den disponibla inkomsten justerat för försörjningsbörda. Alla personer i hushållet tilldelas samma ekonomiska standard. Inkomstgrupperna skapas genom att individerna rangordnas efter ekonomisk standard. Den tiondel av individerna som har lägst ekonomisk standard utgör inkomstgrupp 1 och den tiondel av hushållen som har högst ekonomiskstandard utgör inkomstgrupp 10.

Förklaringen till att de lägre inkomstgrupperna (inkomstgrupp 1 och 2) i fördelningen får en mindre ökning i ekonomisk standard än de i mitten är dels att de har ingen eller låg inkomstpension, dels att de har större andel grundskydd som reduceras vid ökningen av inkomstpensionen. För personer i den övre delen av inkomstfördelningen är i och för sig inkomstpensionen hög, men samtidigt har de en stor andel av sina inkomster som inte räknas upp vid en ökning av inkomstpensionen. Det beror delvis på att den allmänna inkomstpensionen har ett tak, vilket gör att inkomster över en viss gräns inte ger högre pensioner. I stället har personer med höga inkomster normalt högre tjänstepensioner och kapitalinkomster. Det innebär alltså att det är en mindre del av den totala inkomsten som räknas upp, vilket gör att den procentuella ökningen blir lägre.

Figur 7.2 visar hur ökningen av inkomstpensionen fördelar sig på olika åldersgrupper.

Figur 7.2 Procentuell ökning i ekonomisk standard fördelat på ålder, samtliga 65+ år



Källa: Egna beräkningar i FASIT, prognos 2027

Ökningen i ekonomisk standard är relativt jämnt fördelad över åldersgrupperna förutom att den yngsta och äldsta åldersgruppen har en mindre ökning. Bland de äldsta är det många som har grundskyddsförmåner, framför allt äldre kvinnor, vilket innebär att en ökning av inkomstpensionen inte får fullt genomslag då grundskyddet reduceras vid inkomstökningen. I den yngsta åldersgruppen är det vanligare att personer inte börjat ta ut pension eller att pensionsinkomsten kombineras med andra inkomster såsom exempelvis arbetsinkomst, vilket skulle kunna förklara att ökningen är mindre i den här åldersgruppen.

7.1.5 Ekonomiska konsekvenser för pensionssparare

Enligt förslaget i promemorian ska även spararna i pensionssystemet få ta del av en utdelning av överskott. Det görs genom att den intjänade pensionsbehållningen multipliceras med utdelningsfaktorn. Påverkan på den framtida pensionen beror dels på beloppet på den intjänade pensionsbehållningen, dels tiden till pensionering och hur inkomstindex förändras. Pensionsbehållningen räknas upp med inkomstindex varje år och det kommer även att gälla

utdelningen. Det innebär att ju längre tid till pensioneringen desto längre tid kommer utdelningen att räknas upp med inkomstindex, dvs. en ränta på ränta effekt, förutsatt att inkomstindex ökar mellan åren.

7.2 Ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor

Den offentliga sektorns samlade finansiella sparande består av statens, kommunerna och ålderspensionssystemets sparande. I det här avsnittet redovisas vilka effekter förslaget har på dessa tre olika delar.

7.2.1 Ekonomiska konsekvenser av ökade pensionsutbetalningar och för staten på kort sikt

Med en utdelningsgräns på 1,1500 kommer det att bli en utdelning av överskott under 2027 och 2028 enligt den senast tillgängliga prognosen för balanstalet.

När pensionsutbetalningarna från det allmänna inkomstgrundade ålderspensionssystemet ökar kommer samtidigt utbetalningarna för garantipension och BTP att minska samt att intäkten från den statliga inkomstskatten kommer att öka.

Tabell 7.3 Effekter på pensionsutbetalningar och statens budget för 2027 och 2028, miljoner kronor

	2027	2028
Ålderspensionssystemet	105	442
Staten	20	76
varav garantipension	15	59
varav bostadstillägg till pensionärer	3	11
varav statlig inkomstskatt	2	6

Källa: Beräkningar FASIT-modellen, SCB.

För 2027 och 2028 beräknas utbetalningarna från ålderspensionssystemet öka med 105 respektive 442 miljoner kronor. Samtidigt kommer statens saldo att förbättras med 20 miljoner kronor 2027 och 76 miljoner kronor 2028. Sammantaget innebär det att det totala offentliga sparandets minskar med 85 respektive 366 miljoner

kronor 2027 och 2028. Vid beräkningen av effekten på det totala offentliga sparandet antas att kommunerna anpassar sin konsumtion i samma utsträckning som skatteintäkterna ökar.

7.2.2 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Genom att utbetalningarna av inkomstpension ökar kommer även de kommunala skatteintäkterna att öka. De beräknas öka med 26 miljoner kronor 2027 och 110 miljoner kronor 2028. De ökade skatteintäkterna påverkar inte offentligt sparande eftersom kommunerna antas anpassa sig till balanskravet genom att anpassa sin konsumtion i samma utsträckning som skatteintäkterna ökar. Förslaget i promemorian beräknas inte få någon effekt för ekonomiskt bistånd eller hemtjänstavgifter under 2027 och 2028.

7.2.3 Ekonomiska konsekvenser för det offentliga sparandet på lång sikt

Precis som för långsiktiga prognoser generellt är prognosen för balanstalets utveckling på längre sikt väldigt osäker. För beräkningar på längre sikt används Pensionsmyndighetens pensionsmodell. I den görs framskrivningar av det allmänna pensionssystemets utveckling på 75 års sikt. I tabellen nedan visas beräkningar över balanstalets utveckling för perioden 2027–2035 om en utdelning inte sker. På längre sikt förväntas balanstalet successivt öka. Beräkningarna avseende åren 2027 och 2028 hämtas från Pensionsmyndighets kortsiktsprognos, medan beräkningarna för åren därefter kommer från pensionsmodellens basscenario.

Tabell 7.4 Balanstal, prognos 2027–2035 utan utdelning

År	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Balanstal	1,1508	1,1524	1,1479	1,1516	1,1560	1,1611	1,1658	1,1700	1,1749

Källa: Pensionsmyndigheten

Av tabellen framgår det att balanstalet beräknas överstiga 1,1500 alla år fram till 2035 förutom 2029. Vid en utdelning av överskott 2027 kommer balanstalet att påverkas negativt år 2029. Det beror på att

balanstalet beräknas utifrån den finansiella ställning två år tidigare (se avsnitt 7.2.4).

Som framgick av avsnitt 7.2.1 kommer en utdelning av överskott att påverka det offentliga sparandet negativt. I tabell 7.5 visas beräkningar av försvagningen av det offentliga sparandet till följd av föreslagna regler om utdelning av överskott. I beräkningarna antas att kommunerna använder de ökade skatteintäkterna till ökad kommunal konsumtion, vilket gör att det kommunala sparandet blir oförändrat. Om den kommunala konsumtionen inte ökar blir effekten på den offentliga sektorns sparande lägre. Beräkningen inkluderar inte den indirekta effekten reformen kan ha på statens intäkter från moms och punktskatter; högre pensioner kan leda till ökad konsumtion. För beräkningarna år 2027 och 2028 har FASIT-modellen används och för åren därefter har beräkningar gjorts utifrån underlag från Pensionsmyndighetens pensionsmodell.

Tabell 7.5 Effekt på offentligt sparande 2027–2035 vid en utdelning vid balanstalsgränsen 1,1500, miljarder kronor

År	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Ålderspension	-0,11	-0,44	-0,44	-0,63	-1,34	-2,60	-4,20	-5,99	-7,87
Staten	0,02	0,07	0,07	0,11	0,23	0,45	0,72	1,03	1,35
Kommunerna	0	0	0	0	0	0	0	0	0
varav skatt	0,02	0,11	0,11	0,16	0,34	0,65	1,05	1,50	1,97
varav konsumtion	-0,02	-0,11	-0,11	-0,16	-0,34	-0,65	-1,05	-1,50	-1,97
Offentligt sparande	-0,09	-0,37	-0,37	-0,52	-1,11	-2,15	-3,48	-4,96	-6,52

Anm, I beräkningarna antas att kommunerna anpassar sig till balanskravet, dvs. ökar konsumtionen motsvarande de ökade kommunala skatteintäkterna. Beräkningen inkluderar inte indirekta effekter av reformen, såsom ökade moms- och punktskattsintäkter till följd av konsumtion bland berörda hushåll. Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT-modellen, SCB och pensionsmodellen, Pensionsmyndigheten.

Fram till 2030 beräknas försvagningen av det offentliga sparandet till följd av införandet av en utdelning av överskott understiga en miljard kronor. Dessa prognoser är som tidigare påpekats mycket osäkra och även relativt små förändringar i balanstalet jämfört med prognosen kan ge relativt stora effekter på det offentliga sparandet. Om balanstalet inte överstiger 1,1500 under något av åren i perioden påverkas inte det offentliga sparandet.

7.2.4 Konsekvenser för pensionssystemets finansiella sparande och finansiella ställning

Inkomstpensionssystemets finansiella sparande är en del av den offentliga sektorns finansiella sparande. Ett ökat sparande i inkomstpensionssystemet innebär att en lika stor minskning av sparandet kan ske för staten för att uppnå ett givet mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Detsamma gäller omvänt, ett minskat sparande i fördelningssystemet innebär att sparandet i staten behöver öka.

Det finansiella sparandet i pensionssystemet består av två delar, det primära sparandet samt buffertkapitalets löpande avkastning. Systemets primära sparande är avgiftsnettot (skillnaden mellan avgiftsinkomster och pensionsutgifter) minus administrativa kostnader. Direktavkastningen utgörs av räntor och utdelningar från buffertfondens tillgångar minus förvaltningskostnader. Värdeförändringar av aktier m.m. ingår inte i sparandet.

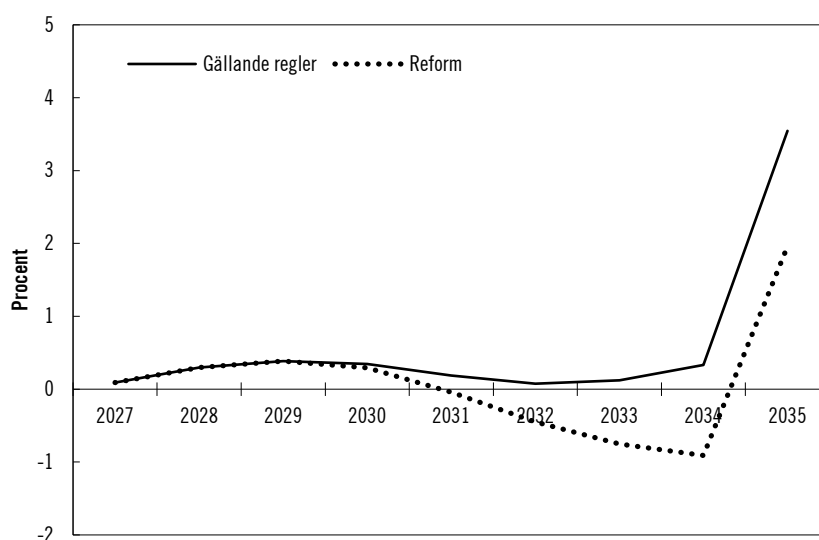
Avgiftsnettot har varit negativt sedan 2009, dvs. pensionsutgifterna har varit högre än avgiftsinkomsterna. Att pensionssystemet har ett negativt avgiftsnetto i vissa perioder är förväntat. Det är en huvudanledning till att buffertfonderna finns till för att kunna hantera vissa demografiskt betingade förlopp. Trots det negativa avgiftsnettot har dock systemets finansiella sparande varit positivt sju av de senaste tio åren. Det negativa avgiftsnettot uppvägdes dessa år av direktavkastningen. Att enbart studera avgiftsnettot, som till stor del är betingat av demografi, är således att underskatta fördelningssystemets sparande och långsiktiga finansieringsmöjligheter. Buffertkapitalets direktavkastning har utgjort en betydande inkomstkälla och kommer så även att göra i framtiden enligt framskrivningarna.

Ingen stor förväntad påverkan på avgiftsnettot

Ett införande av regler för utdelning av överskott kommer att påverka avgiftsnettot negativt genom att pensionsutbetalningarna ökar. I diagrammet nedan är avgiftsnettot uttryckt i procent av summan av inbetalda avgifter varje år, vilket innebär att volymeffekten av den långsiktiga tillväxten i ekonomin rensas bort.

I figur 7.3 visas hur avgiftsnettot beräknas att utvecklas utan och med regler om utdelning av överskott. I det fall inga regler för överskottsutdelning införs beräknas avgiftsnettot förbättras från att varit negativt till att bli i stort sett noll från 2027 fram till 2034. År 2035 ökar avgiftsnettot tydligt, vilket beror på att riktåldern väntas höjas det året.

Figur 7.3 Avgiftsnetto 2027–2035



Källa: Pensionsmyndigheten

Jämfört med gällande regler kommer en utdelning att minska avgiftsnettot. Avgiftsnettot beräknas vara positivt fram till 2031 för att sedan bli marginellt negativt under tre år. Därefter vänder avgiftsnettot åter uppåt till att bli positivt under 2035 även vid en utdelning av överskott.

Direktavkastningen är en betydande del av det finansiella sparandet

För att kunna beräkna fördelningssystemets totala sparande måste direktavkastningen läggas till avgiftsnettot i framskrivningarna. Direktavkastningen beräknas inte direkt i pensionsmodellen, varför denna måste beräknas schablonmässigt. Det är rimligt att anta att

direktavkastningen är en funktion av hur stort buffertkapitalet är. Direktavkastningen, efter avdrag för förvaltningskostnader, har under åren 2019–2023 i genomsnitt uppgått till 1,6 procent av buffertkapitalet vid utgången av respektive år. I beräkningarna nedan antas direktavkastningen i framskrivningarna vara 1,5 procent av buffertkapitalet.

Direktavkastningen beräknas öka från ca 9 procent av avgiftsintäkterna 2027 till drygt 10 procent 2035, vilket i kronor räknat är en ökning från 37 till 56 miljarder kronor, vid införande om regler för utdelning av överskott. Det kan med andra ord konstateras att direktavkastningen från buffertkapitalet kommer att utgöra en betydande finansieringskälla för fördelningssystemet, särskilt eftersom denna intäkt till skillnad från avgiftsinkomsterna inte genererar någon motsvarande pensionsutfästelse.

Pensionssystemets totala finansiella sparande

Summan av avgiftsnettot och direktavkastningen visar hur stort det finansiella sparandet beräknas bli i framskrivningarna. Eftersom fördelningssystemets finansiella sparande är en del av den offentliga sektorns finansiella sparande bör framskrivningarna av sparandet beskrivas i termer av finansiellt sparande i relation till BNP. Detta för att på ett tydligt sätt kunna skildra hur fördelningssystemets bidrag till saldomålet kan komma att te sig i de framskrivna scenarierna.

År 2024 uppgick fördelningssystemets avgiftsinkomster till ca 357 miljarder kronor. Det motsvarade ca 5,5 procent av BNP. Med antagandet att pensionssystemets avgiftsinkomster kommer att utgöra en konstant andel av BNP beräknas pensionssystemets finansiella sparande uppgå till 0,5 procent av BNP. Utan regler för överskottsutdelning beräknas det finansiella sparandet öka till 0,8 procent av BNP 2035. Vid ett införande av regler om utdelning av överskott beräknas det finansiella sparandet att i stället uppgå till 0,7 procent av BNP.

På längre sikt kommer promemorians förslag att påverka det finansiella sparandet i pensionssystemet i och med att utdelning av överskott beräknas ske varje år framåt. Utan en utdelning skulle det finansiella sparandet öka successivt framöver och beräknas uppgå till

1,3 procent av BNP 2050. Med förslagen i promemorian skulle i stället det finansiella sparandet stabiliseras och fortsatt vara 0,7 procent av BNP 2050. Det innebär således att de föreslagna reglerna om utdelning av överskott inte kommer att göra att ålderspensionssystemets bidrag till det offentliga finansiella sparandet minskar utan sparandet kommer att vara på en högre nivå än i dag räknat i förhållande till BNP.

Påverkan på pensionssystemets finansiella ställning

Balanstalet är ett mått som används för att mäta inkomstpensionssystemets finansiella ställning genom att visa förhållandet mellan tillgångar och skulder. Balanstalet visar den finansiella ställningen två år tidigare, vilket exempelvis innebär att balanstalet 2027 visar den finansiella ställningen i slutet av 2025. I tabell 7.6 visas hur balanstalet beräknas påverkas av en utdelning av överskott vid 1,1500.

Tabell 7.6 Balanstal med gällande regler och reform

	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Gällande	1,1508	1,1524	1,1479	1,1516	1,1560	1,1611	1,1658	1,1700	1,1749
Reform	1,1508	1,1524	1,1479	1,1516	1,1556	1,1593	1,1611	1,1616	1,1625

Källa: Beräkningar utifrån Pensionsmyndighetens pensionsmodell.

I början av perioden beräknas utdelningen att överskott att vara liten och väntas inte få någon stor påverkan på balanstalet jämfört med gällande regler. För 2035 beräknas balanstalet bli drygt 0,01 enheter lägre än utan regler för överskottsutdelning jämfört med gällande regelverk. I Pensionsmyndighetens basscenario visar framskrivningarna att balanstalet kommer att vara kontinuerligt stigande. Utifrån pensionsmodellen beräknas balanstalet exempelvis bli drygt 1,26 år 2050 utan regler om utdelning av överskott. Med en balanstalsgräns på 1,1500 skulle i stället balanstalet stabiliseras strax över 1,1600. Återigen bör det understrykas att dessa prognoser är mycket osäkra.

Förklaringen till att balanstalet inte går ner till 1,1500 är den kontinuerliga ökningen av balanstalet i kombination med att en tredjedel av överskottet delas ut.

7.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

7.3.1 Pensionsmyndigheten

Förslagen i denna promemoria bedöms medföra ett behov av utveckling i vissa it-system hos Pensionsmyndigheten. Eftersom vissa av de it-system som används för att administrera den allmänna pensionen förvaltas av Försäkringskassan, och ska ersättas, behöver nödvändig systemutveckling först genomföras i dessa system för att reglerna om en utdelning av överskott ska kunna tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2027. Därefter, när Pensionsmyndigheten har driftsatt nya beräkningssystem, behöver motsvarande systemutveckling genomföras i dem.

Utöver kostnader för systemutveckling uppstår kostnader för kommunikation med anledning av förslagen i promemorian, främst avseende informationsmaterial och webbinnehåll för extern kommutation och stödmaterial för handläggare. Det kan också antas att antalet telefonsamtal till myndigheten ökar i samband med att reglerna om en överskottsutdelning tillämpas.

Eftersom konsekvenserna för Pensionsmyndigheten avser myndighetens administration av inkomstpensionssystemet, som ska bära sina egna kostnader, bedöms finansieringen av kostnaderna gå via Pensionsmyndighetens uttag av avgifter från inkomstpensionssystemet. Eventuella övriga kostnader, som inte bör finansieras av avgifter från inkomstpensionssystemet, bör rymmas inom ramen för myndighetens tilldelade medel.

7.3.2 Försäkringskassan

Försäkringskassan tillhandahåller tjänster åt Pensionsmyndigheten, bland annat avseende it-drift och utbetalning av pensionsförmåner och ersättningar. Tjänsterna tillhandahålls med full kostnadstäckning.

7.3.3 Allmänna förvaltningsdomstolar

Förslagen i promemorian bedöms inte få några konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

7.3.4 AP-fonderna

En utdelning av överskott från pensionssystemet innebär högre utbetalningar från AP-fonderna och minskar buffertfonden jämfört med om ingen utdelning sker. En utdelning av överskott skulle därmed kunna innebära att AP-fonderna skulle behöva sälja av tillgångar för att kunna göra utbetalningar av inkomstpension. Det skiljer sig dock inte i sak från den situation som har rått under de senaste åren då avgiftsnettot har varit negativt. Utifrån de prognoser över balanstalet som presenterats tidigare i detta avsnitt kommer också utdelningen att vara i begränsad storlek under de kommande åren.

I avsnitt 7.2.4 beskrivs att summan av avgiftsnettot och direktavkastningen beräknas bidra positivt till pensionssystemets finansiella sparande till åtminstone 2050. Det kan också konstateras att utifrån prognosen och vid en gräns för utdelning av överskott på 1,1500 beräknas inbetalningarna till fonderna, genom positivt avgiftsnetto och direktavkastning, att överstiga utbetalningarna.

Totalt sett så förväntas därmed en utdelning av överskott under överskådlig framtid inte att bidra till att fonderna krymper utan enbart innebära att överskottet som placeras i fonderna blir något mindre än det annars skulle blivit.

7.4 Konsekvenser för företag

Förslaget i promemorian innebär att personer kommer att få högre pensioner när en utdelning av överskott sker. Det skulle potentiellt kunna påverka arbetsutbudet och beslutet att gå i pension som i sin tur skulle kunna påverka företagens möjligheter att rekrytera eller behålla arbetskraft.

Effekten på arbetsutbudet är inte entydig då den beror på två motverkande effekter. Den ena effekten är att det blir mer lönsamt att arbeta, eftersom det i förlängningen innebär att man får en högre pension, vilket skulle öka arbetsutbudet, medan den andra effekten är att individen inte behöver arbeta lika länge för att uppnå en given pensionsnivå, vilket i så fall skulle minska arbetsutbudet. Det är med andra ord oklart hur en utdelning av överskott skulle kunna påverka arbetsutbudet.

Med tanke på den i sammanhanget begränsade effekten av utdelning av överskott som förväntas fram till 2035 har ingen analys av arbetsutbudseffekter gjorts, då dessa förväntas bli marginella. Utifrån detta väntas förslaget i promemorian att inte ge några konsekvenser för företagen.

7.5 Konsekvenser för jämställdheten

Män har i snitt högre pensioner än kvinnor och eftersom en utdelning av överskott kommer att höja inkomstpensionen med en faktor kommer män att få en större ökning av inkomstpension i kronor räknat. Dessutom är det fler kvinnor än män som har grundskydd, vilket gör att de inte kommer att få full utväxling av en utdelning av överskott, se avsnitt 7.1.3. Trots detta kommer reformen ha marginella effekter för den ekonomiska jämställdheten. Vid en utdelning på 1 procent kommer gapet i individuell disponibel inkomst att öka med 0,0045 procent. Även skillnaden i ökning av ekonomisk standard kommer att vara liten, 0,27 procent för män och 0,26 procent för kvinnor.

7.6 Övriga konsekvenser

Förslagen i promemorian bedöms inte få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och de bedöms vara förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

2 kap.

10 § I 58 kap. finns bestämmelser om inkomstbasbelopp, inkomstindex, balanstal, balansindex och *utdelningsfaktor*.

Paragrafen innehåller upplysningar om vissa bestämmelser som finns i 58 kap. Ändringen i paragrafen innebär att det upplyses om att det framöver kommer att finnas bestämmelser om utdelningsfaktor i 58 kap.

58 kap.

1 § I detta kapitel finns grundläggande bestämmelser i 2–5 §§.

Vidare finns bestämmelser om

– underrättelse om beslut i 9 §, och

– indexering, balansering, *utdelning av överskott* och anslutande definitioner i 10–28 §§.

Paragrafen innehåller upplysningar om vilka bestämmelser som finns i kapitlet och i vilka paragrafer dessa är införda.

Andra stycket andra strecksatsen ändras för att omfatta de nya 25 a–25 c §§ som innehåller bestämmelser om utdelning av överskott.

Utdelningsbart överskott

25 a § *Det finns ett utdelningsbart överskott om balanstalet för ett år överstiger 1,1500.*

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

I paragrafen anges vad som avses med utdelningsbart överskott. Överstiger balanstalet för ett år 1,1500 finns ett utdelningsbart överskott. Balanstalet beräknas för varje år och ska visa kvoten mellan summan av fördelningssystemets avgiftstillgång och värdet av tillgångarna hos buffertfonden och fördelningssystemets pensionsskuld vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

Utdelningsfaktor

25 b § *Om det finns ett utdelningsbart överskott ska en utdelningsfaktor fastställas som ska användas vid vissa beräkningar enligt denna balk.*

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.*

Om ett balansindex beräknas för ett år ska det inte beräknas någon utdelningsfaktor för det året och inte heller för det första därpå följande året.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

I *första stycket* anges att en utdelningsfaktor ska fastställas om det finns ett utdelningsbart överskott. Utdelningsfaktorn ska användas vid vissa beräkningar för att dela ut överskottet till de försäkrade i fördelningssystemet.

Av *andra stycket* framgår hur utdelningsfaktorn ska beräknas.

Av *tredje stycket* framgår att utdelningsfaktor inte ska beräknas vare sig för år som balansindex beräknas för eller för första därpå följande år. Detta beror på att det inte ska vara möjligt att dela ut överskott innan en balanseringsperiod har upphört eller i direkt anslutning till att den upphör.

25 c § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om utdelningsfaktorn.*

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

I paragrafen upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela verkställighetsföreskrifter om utdelningsfaktorn. De år som en utdelningsfaktor ska fastställas för kan regeringen, eller den

myndighet som regeringen bestämmer, fastställa denna i föreskrift på lägre nivå än lag.

62 kap.

19 a § För år som utdelningsfaktor fastställs för ska pensionsbehållningen efter omräkning enligt 18 § multipliceras med utdelningsfaktorn.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Av paragrafen följer att pensionsbehållningen, efter omräkning med hänsyn till eventuell arvsvinstomräkning och inkomstindex, även multipliceras med utdelningsfaktorn. Det innebär att pensionsbehållningarna till de som ännu inte har tagit ut sin inkomstpension förräntas med både förändringen av inkomstindex och utdelningsfaktorn.

20 § Omräkningen av pensionsbehållningen med hänsyn till inkomstindex eller balansindex, *eller i förekommande fall inkomstindex och utdelningsfaktor*, ska göras efter det att pensionsrätt för närmast föregående år har fastställts och arvsvinstomräkningen enligt 9–17 §§ har gjorts.

I paragrafen finns bestämmelser om i vilken ordning som omräkningen av pensionsbehållningen ska göras. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

I och med ändringen framgår det hur omräkningen av pensionsbehållningen ska göras för år som utdelningsfaktor fastställs för.

43 § Följsamhetsindexeringen beräknas som produkten av

- den inkomstpension som en försäkrad får vid årsskiftet och
- kvoten mellan inkomstindexet efter årsskiftet och inkomstindexet före årsskiftet, sedan den nämnda kvoten dividerats med talet 1,016.

För år som balansindex fastställs för ska beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet.

För år som utdelningsfaktor fastställs för ska produkten enligt första stycket multipliceras med utdelningsfaktorn.

I paragrafen finns bestämmelser om hur följsamhetsindexeringen beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Av det nya *tredje stycket* följer att inkomstpensionen efter följsamhetsindexeringen ska multipliceras med utdelningsfaktorn.

Det innebär att inkomstpensionen förräntas med både följsamhets-indexeringen och utdelningsfaktorn.

Övriga ändringar i paragrafen är endast språkliga.

74 a kap.

15 § Indexeringen beräknas som produkten av

- den inkomstgräns som gäller före årsskiftet och
- kvoten mellan inkomstindexet efter årsskiftet och inkomstindexet före årsskiftet, sedan den nämnda kvoten dividerats med talet 1,016.

De framräknade inkomstgränserna enligt första stycket avrundas till hela kronor.

För år som balansindex fastställs för ska beräkningen göras med hänsyn till detta index i stället för inkomstindexet.

För år som utdelningsfaktor fastställs för ska produkten enligt första stycket multipliceras med utdelningsfaktorn.

I paragrafen finns bestämmelser om hur inkomstgränserna i inkomstpensionstillägget beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Av det nya *fjärde stycket* följer att för år som utdelningsfaktor enligt 58 kap. fastställs för ska indexeringen av inkomstgränserna för inkomstpensionstillägget multipliceras med utdelningsfaktorn. Det innebär att inkomstgränserna för inkomstpensionstillägget även för sådana år följer den årliga förändringen av inkomstpensionerna.

Övriga ändringar i paragrafen är endast språkliga.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2026.
2. De nya bestämmelserna tillämpas första gången för år 2027.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Lagen träder enligt *punkt 1* i kraft den 1 augusti 2026.

Enligt *punkt 2* ska de nya bestämmelserna om utdelning av överskott tillämpas första gången för år 2027. Det innebär att en utdelningsfaktor som tidigast kan fastställas för år 2027, om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Vi antar att den relativa förändringen av balanstalet BT på årsbasis sker med väntevärdet μ och med standardavvikelsen σ

Där den årsvisa förändringsfaktorn r_t , som avspeglar förändringen BT_t/BT_{t-1} antas vara normalfördelad $N(\mu; \sigma)$

Varje år förändras balanstalet på detta sätt med den slumpmässiga förändringsfaktorn r

Undantag från denna utveckling gäller vid gas respektive broms.

Gas:

Om $BT_t > \text{utdelningsgränsen } g$:

$$\text{Utdelningsfaktorn } U_t = \frac{(BT_t - g)}{3} + 1$$

Utgående pensioner och pensionsbehållningar antas höjas år t med faktorn U_t pga gasen.

$$\text{Året efter utdelning gäller att } BT_{t+1}/BT_t = r_{t+1}/U_t$$

Broms:

I det fall $BT_t < 1$ så aktiveras automatisk balansering

$$\text{Bromsfaktorn } J_t = \frac{BT_t - 1}{3} + 1$$

$$\text{Året efter (t+1) gäller att } BT_{t+1}/BT_t = r_{t+1}/J_t$$

$$\text{År t+2 blir } BT_{t+2}/BT_{t+1} = r_{t+2}/J_{t+1}$$

$$\text{Om } J_t \cdot J_{t+1} < 1$$

antas fortfarande bromsförloppet pågå

$$BT_{t+3}/BT_{t+2} = r_{t+3}/J_{t+2}$$

Bilaga 1

Detta sker tills produkten av alla underskottsbalanseringar J blir 1, då bryts balanseringsförloppet. Det sista året $t+h$ är därmed J_{t+h} så stor att

$$J_t \cdot J_{t+1} \cdot \cdots \cdot J_{t+h} = 1$$

Departementsserien 2025

Kronologisk förteckning

1. Hyra anstaltsplatser utomlands. Ju.
2. Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. Ku.
3. Sveriges försvarsmaterieldirektör. En ny inriktning. Fö.
4. En ny lag om unga lagöverträdare. Ju.
5. Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten. Ju.
6. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor. Fö.
7. Polisens användning av AI för ansiktsigenkänning i realtid. Ju.
8. Administrativa sanktioner i socialförsäkringen. S.
9. Ett nationellt mobilförbud i de obligatoriska skolornerna och fritidshemmet. U.
10. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor – slutredovisning. Fö.
11. En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Fö.
12. Nordisk verkställighet i brottmål. Ju.
13. Rätt att installera laddpunkt hemma. Ju.
14. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden. Ju.
15. Nya regler om aktier på multilaterala handelsplattformar. Ju.
16. Några frågor om ersättning vid gemensamhetsinrättningar. Ju.
17. Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården. S.
18. Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd. Ju.
19. Slutredovisning av uppdraget om förstärkningsteam inom socialtjänsten. S.
20. Utökade befogenheter för civilanställda vid Polismyndigheten att utreda brott. Ju.
21. Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete. Fö.
22. Sweden's tenth national report under the Convention on Nuclear Safety. KN.
23. Spellagens tillämpningsområde. Fi.
24. Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet . S.

Departementsserien 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Spellagens tillämpningsområde. [23]

Försvarsdepartementet

Sveriges försvarsmaterieldirektör.

En ny inriktning. [3]

En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor. [6]

En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor – slutredovisning. [10]

En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. [11]

Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete. [21]

Justitiedepartementet

Hyra anstaltsplatser utomlands.[1]

En ny lag om unga lagöverträdare. [4]

Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten. [5]

Polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid. [7]

Nordisk verkställighet i brottmål. [12]

Rätt att installera laddpunkt hemma. [13]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden. [14]

Nya regler om aktier på multilaterala handelsplattformar. [15]

Några frågor om ersättning vid gemensamhetsinrättningar. [16]

Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd. [18]

Utökade befogenheter för civilanställda vid Polismyndigheten att utreda brott. [20]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Sweden's tenth national report under the Convention on Nuclear Safety. [22]

Kulturdepartementet

Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. [2]

Socialdepartementet

Administrativa sanktioner i socialförsäkringen. [8]

Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården. [17]

Slutredovisning av uppdraget om förstärkningsteam inom socialtjänsten. [19]

Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet . [24]

Utbildningsdepartementet

Ett nationellt mobilförbud i de obligatoriska skolornerna och fritidshemmet. [9]