

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten

Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24), S2025/01735

Pensionsmyndigheten ser positivt på att Pensionsgruppen enats om ett förslag till hantering av överskott från inkomstpensionssystemet. Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget att lagstifta om ett utdelningsbart överskott och att utdelningsfaktorn ska beräknas som en tredjedel av det överstigande överskottet. Om frågan om överskott inte hanteras bedömer Pensionsmyndigheten att risken för generationsorättvisa blir större på lång sikt, givet prognosen att värdet av buffertfonden liksom balanstalet fortsatt stiger. Myndigheten instämmer också i promemorians resonemang kring utdelningsfaktorn.

Pensionsmyndigheten ser vidare inte tillräckligt med fakta, analyser eller argument i frågan om utdelningsbart överskott för inkomstpensionssystemet för att inte även tillstyrka även förslaget om balanstalsgräns på 1,1500. Samtidigt anser Pensionsmyndigheten att valet av gräns för utdelningsbart överskott beror på vilken nivå av osäkerhet och risk som anses möjlig att acceptera i inkomstpensionssystemet, i förhållande till vilka pensionsnivåer som skulle kunna uppnås. Det är en avvägning utan ett exakt korrekt svar och till syvende och sist en bedömning. Pensionsmyndigheten delar promemorians bedömning, men kan konstatera att även andra balanstalsgränser för utdelning hade varit möjliga med en annan bedömning av risk.

För att göra en bedömning av förslagen har Pensionsmyndigheten gjort egna kompletterande analyser som redovisas i bilaga. Myndighetens ställningstagande har alltså inte gjorts enbart utifrån analyserna i promemorian, utan myndigheten tillstyrker förslagen baserat också på de egna analyserna. Pensionsmyndigheten anser att frågan om utdelningsbart överskott är komplex och hade förtjänat en mer fördjupad och grundlig utredning. Arbetsgruppen borde ha getts bättre förutsättningar att utreda frågan bredare och promemorian borde ha presenterat fler analyser, bland annat hur mycket pensionen förväntas öka för olika årskullar på sikt, hur ett mer påfrestande demografiskt scenario påverkar analysen, en

kontrafaktisk analys och en längre tidshorisont än 50 år. Ett starkt skäl för en mer grundlig utredning är förslaget leder till att inkomstpensionens indexering förändras i grunden. Även remisstiden borde varit längre, på grund av frågans betydelse för pensionssystemet och samhällsekonomin i stort.

Pensionsmyndigheten bedömer att de ökade riskerna för balansering och tömning av buffertfonden framförallt uppstår efter den tidshorisont som analyserats i promemorian. Efter egna utförda analyser finner dock inte Pensionsmyndigheten skäl att avstyra förslaget. Myndigheten bedömer att den föreslagna gränsen ger en rimlig spridning av överskottet mellan olika generationer och en hanterbar ökad risk för framtida balansering.

Pensionsmyndigheten vill vidare framhålla att promemorians förslag leder till en ökad volatilitet i inkomstpensionen och ändrar dess indexering i grunden. Detta perspektiv har inte tillräckligt belysts i promemorian. Myndigheten vill också påtala att en balanstalsgräns för utdelningsbart överskott, alldeles oavsett gräns, leder till en gradvis ökning av inkomstpensionen. I närtid ger en utdelning mindre ökning av pensionen.

Tabell 1 nedan ger exempel på hur mycket inkomstpensionen kan antas öka vid olika balanstalsgränser. Tabellen är inte en prognos för vad Pensionsmyndigheten tror överskottsutdelningen kommer att vara för ett visst år utan är resultatet av långsiktiga simuleringar för att illustrera de relativa effekterna av olika balanstalsnivåer för överskottsutdelning. Simuleringens resultat skiljer sig därför från Pensionsmyndighetens prognos för balanstal för 2027 till 2029.

Simuleringen visar att inkomstpensionen framförallt kommer att öka på sikt genom ränta-på-ränta-effekt. På kort sikt ger en lägre utdelningsgräns högre pensioner medan det omvända gäller på mycket lång sikt. I tabell 1 åskådliggörs effekten av en högre gräns till viss del i raden för år 2086. Utifrån en medianperson född 1960 kan procentsatserna i tabellen översättas till en ökning av inkomstpensionen med 120 kronor per månad innan skatt 2027 och 990 kronor per månad 2040 vid en balanstalsgräns på 1,1000. Vid en balanstalsgräns på 1,1500 är inkomstpensionen i simuleringen 340 kronor högre per månad 2040 än vad den annars hade varit för medianpersonen född 1960.

Datum: 2025-12-15
Dok.bet PID291351
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2025–386

Tabell 1 Resultat från simulering av olika gränser för utdelning, medianökning utifrån SCB:s befolkningsframskrivning. Ökning i kronor per månad för en medianpensionär inom parantes.

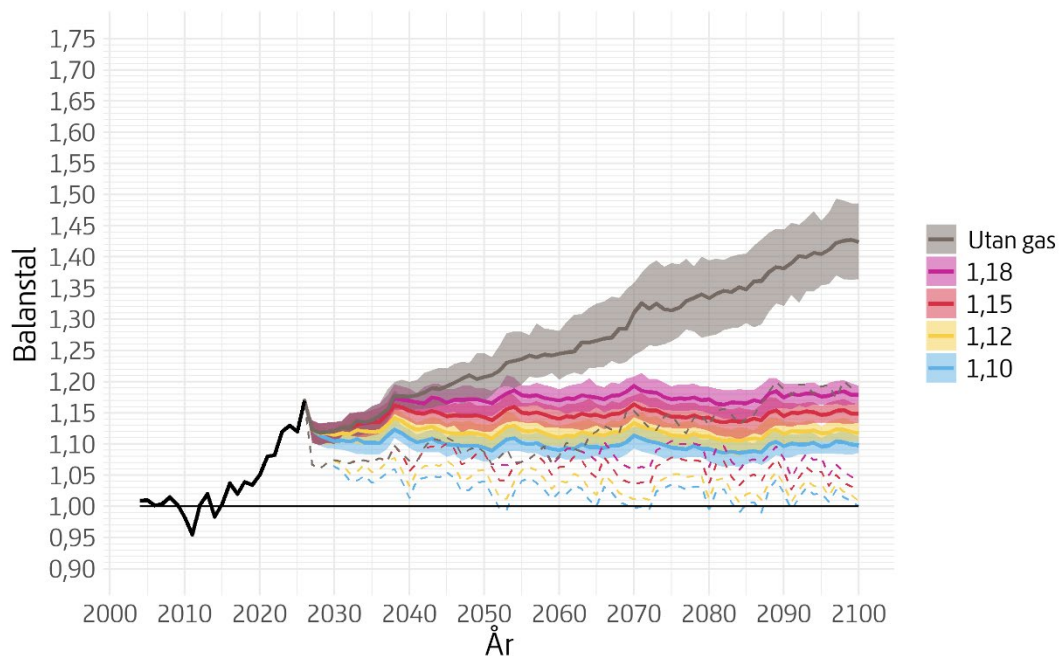
Balanstalsgräns	1,10	1,12	1,15	1,18
Ökad inkomstpension 2027, samtliga	0,7 %	0,1 %	-	-
Ökad inkomstpension 2035, samtliga	3,9 %	2,2 %	0,2 %	-
Ökad inkomstpension 2050, samtliga	9,7%	8,1 %	5,7 %	3,3 %
Ökad inkomstpension 2086, samtliga	10,9 %	11,0 %	11,3 %	11,2 %
Ökad inkomstpension 2027, född 1950 (77 år)	0,7 % (110 kr)	0,1 % (20 kr)	-	-
Ökad inkomstpension 2030, född 1950 (80 år)	2,0 % (290 kr)	0,7 % (100 kr)	-	-
Ökad inkomstpension 2027, född 1960 (67 år)	0,7 % (120 kr)	0,1 % (20 kr)	-	-
Ökad inkomstpension 2040, född 1960 (80 år)	6,8 % (990 kr)	4,9 % (720 kr)	2,3 % (340 kr)	0,5 % (70 kr)
Ökad inkomstpension 2059, född 1990 (69 år)	8,4 % (1300kr)	7,7 % (1200kr)	6,5 % (1010kr)	4,8 % (750 kr)
Ökad inkomstpension 2070, född 1990 (80 år)	12,5 % (1710 kr)	11,8 % (1620 kr)	10,5 % (1440kr)	9,3 % (1270 kr)

Anm: Ökningarna i tabellen är inte prognoser utan resultat från simuleringar som syftar att visa på skillnaden som uppstår mellan olika årskullar och gränsvärden för utdelning. Ökningen i kronor är beräknat för en medianperson med prognosantaganden i enlighet med prognosstandard, avrundat till närmaste 10-tal kronor. Utifrån Pensionsmyndighetens oktoberprognos för balanstal kommer utdelning ske under 2027 även vid den föreslagna balanstalsgränsen 1,1500.

Not: De redovisade åren 2035, 2050 och 2086 är valda utifrån prognostiserade riktåldershöjningar.

En lägre balanstalsgräns för utdelning innebär högre risk för balansering framöver. I Pensionsmyndighetens 100 simuleringar utifrån SCB:s befolkningsframskrivning går 7 simuleringar in i balansering vid en balanstalsgräns på 1,1000 medan de tre högre balanstalsgränserna i tabellen ovan inte leder till någon balansering under tidsperioden. Efter år 2100 är det dock troligt att samtliga gränsvärden leder till en balansering i någon av simuleringarna, medan medianbalanstalet fortsatt inte gör det. Resultatet från Pensionsmyndighetens simuleringar redovisas i figur 1 nedan.

Figur 1 Balanstalets utveckling för olika utdelningsnivåer. Det färgade intervallet innehåller 50 procent av alla simuleringar och den heldragna linjen är medianbalanstalet. De streckade linjerna längst ner är de olika utdelningsnivåernas lägsta värde för balanstalet



En lägre befolkningstillväxt än den i SCB:s befolkningsframskrivning ger dock ökad risk för balansering. Pensionsmyndighetens simulering med mindre gynnsam demografisk utveckling leder till att inkomstpensionen går in i en eller flera balanseringsperioder i 15 av de 100 simuleringarna även utan någon utdelning. Vid en överskottsutdelning över balanstaletsgränsen 1,15 ökar antalet med balanseringsperiod till 40 av 100 simuleringar. Förslaget om utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet får med andra ord väldigt olika utfall beroende på vilka demografiantaganden som används i simuleringen. En överskottsutdelning vid balanstaletsgränsen 1,10 ökar antalet simuleringar med balansering till 68 av 100 simuleringar.

Pensionsmyndigheten tillstyrker vidare förslaget att inga ytterligare överföringar ska göras från AP-fonderna till statsbudgeten och att skulden därmed föreslås vara avskriven och slutreglerad. Pensionsmyndigheten anser likt arbetsgruppen att det är rimligt att anta att den eventuella skuld i buffertfonden som finns till statsbudgeten ska tillfalla pensionssystemet. Det är också i princip omöjligt att i efterhand uppskatta storleken på den skuld som skulle överföras till statsbudgeten.

Pensionsmyndighetens synpunkter i detalj på promemorian redogörs närmare under nedanstående rubriker. Pensionsmyndighetens sammanfattande iakttagelse eller synpunkt i varje avsnitt beskrivs i underrubrikernas titel.

Riktlinjer för hantering av överskott i fördelningssystemet (avsnitt 2.8)

Arbetsgruppens uppdrag har varit att ta fram förslag om hur utdelningsbara överskott kan fördelas till de försäkrade i inkomstpensionssystemet. Uppdraget har uttryckligen varit att ta fram ett förslag för utdelningsgräns.

Pensionsmyndigheten hade föredragit ett bredare uppdrag

Pensionsmyndigheten instämmer i att det inte finns något givet syfte, och till och med kan vara väsentligt ineffektivt, att ha alltför stora överskott i buffertfonderna. Utifrån pensionssystemets förarbeten är syftet med buffertfonden att jämna ut kortsiktiga avvikelser mellan avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar. Vid någon framtida tidpunkt kommer en hantering av överskottet vara nödvändig när buffertfonden fortsätter att växa enligt prognos. Införandet av en gräns för utdelningsbart överskott kan dessutom stärka pensionssystemets autonomi genom att det uppstår en högre acceptans för balansering och minskade incitament för andra ad hoc-ändringar för att höja pensionsnivåerna. Pensionsmyndigheten hade dock föredragit ett betydligt bredare uppdrag där arbetsgruppen, eller en mer omfattande utredning, även fått i uppdrag att till exempel utvärdera alternativa hanteringar av överskottet och metoder för utdelning, med mera.

Att välja balanstalsgräns för utdelning (avsnitt 4.1)

Arbetsgruppens utgångspunkt för valet av balanstalsgräns har varit att förhålla sig till den ambition som uttrycktes när pensionssystemet infördes, vilket beskrivs som att utfallet i inkomstpensionssystemet ska vara neutralt i den bemärkelsen att alla generationer ska få sin pension, utifrån inbetalda pensionsavgifter, indexerat med inkomstindex respektive följsamhetsindex. Syftet med inkomstpensionen är att värdesäkra den delen av den allmänna pensionen i förhållande till inkomstutvecklingen.

Pensionsmyndigheten vill påpeka att indexeringen förändras i grunden även med föreslagen gräns

Promemorian innehåller argument både för en hög respektive låg gräns för utdelning, utifrån målet att behålla en rimlig grad av rättvisa mellan generationer inom pensionssystemet. En låg utdelningsgräns avfärdas i promemorian med hänvisning till att den skulle förändra inkomstpensionens indexering i grunden. Pensionsmyndigheten anser dock att en utdelningsgräns per definition, oavsett nivå, förr eller senare förändrar inkomstpensionens indexering i grunden. Införandet av en gräns blir således ett avsteg från den ambition som uttrycktes i förarbetena. På sikt kommer vi att se en indexering av inkomstpensionen som i

förväntan årligen överstiger inkomstindex i olika grad utifrån SCB:s befolkningsframskrivning. Utifrån andra befolkningsantaganden ser vi dessutom fler år med balansering. Inkomstpensionens koppling till livsinkomstprincipen och snittinkomstutvecklingen i samhället kommer därmed inte bli lika tydlig som med dagens utformning.

Pensionsmyndigheten anser att den redovisade analysen har brister, fler alternativ borde analyserats och redovisats

Promemorian konstaterar vidare att balanstalets gräns numera är högre än när UTÖ-utredningen (SOU 2004:105) presenterades och att det därför finns skäl att pröva om gränsen bör vara högre än 1,1000, bland annat för att fler generationer ska få ta del av dagens överskott. Prövning av en högre gräns motiveras också av att det skett en förändring av balanstalets beräkning. En så kallad dämpning av balanseringen har införts sedan den förra utredningen gjordes.

Pensionsmyndigheten anser att det är en rimlig argumentation.

Pensionsmyndigheten finner det emellertid svårt att utifrån dessa motiv förstå varför endast en ytterligare högre gräns analyseras (1,1500). Pensionsmyndigheten anser att frågan om utdelningsbar gräns är betydligt mer komplex och att fler alternativa borde ha redovisats i promemorian, både högre och lägre än 1,1500, för att tydligare kunna motivera valet av gräns. Detta bland annat utifrån tidigare uttryckt ambition för inkomstpensionen, generationsrättvisa och ökad risk för balansering. Av analysen i promemorian framgår motiv till att 1,1500 föreslås framför 1,1000, men en argumentation om varför endast 1,1500 har presenterats som alternativ saknas.

Pensionsmyndigheten är väl medveten om att valet av gräns för utdelningsbart överskott inte är ett optimeringsproblem, utan att valet av gräns handlar om bedömning. Det vill säga en avvägning mellan följsamhet gentemot den allmänna löneutvecklingen å ena sidan och å andra sidan generationsaspekten (att buffertfonden vid någon tidpunkt sannolikt kommer att användas) men med ökad risk för balansering. För att underbygga avvägningen som gjorts borde dock ett tydligare resonemang ha presenterats i promemorian. Till exempel ett resonemang som visar att en låg gräns leder till att stora delar av buffertfonden delas ut i närtid, för att sedan efterföljas av väldigt små utdelningar och vice versa (se remissvarets bilaga).

Pensionsmyndigheten bedömer i likhet med promemorians resonemang att en hög gräns för utdelning, eller ingen utdelning alls, riskerar att skapa större skillnader mellan generationer på lång sikt än vad en lägre gräns skapar. En hög gräns ger dock betydligt högre pensioner på lång sikt vilket Pensionsmyndigheten inte anser framgå i promemorian. Överskottet i buffertfonden skulle kunna användas till att

generera betydligt högre pensioner på lång sikt om lagstiftaren så önskar, men till priset av att dagens pensionärer och pensionssparare får avstå utdelning (i olika grad). Det hade dock varit fullt möjligt att konstruera en utbetalningsmekanism som minskar skillnaden mellan generationer. En låg gräns hade exempelvis kunnat kompletteras med ett tak för årlig utdelning. En hög gräns kompletteras med en mekanism så att nuvarande generationer ändå får viss del av överskottet.

Analyser av balanstalsgränser (avsnitt 4.4)

Promemorian presenterar tre principer för val av utdelningsbar gräns:

försiktighetsprincipen, principen om så höga pensioner som möjligt och principen om att hindra att en onödigt stor buffertfond byggs upp. Pensionsmyndigheten vill lämna några reflektioner gällande dessa principer och komplettera med ytterligare analyser. Pensionsmyndigheten har inom ramen för frågans korta remisstid gjort kompletterande analyser både utifrån ett teoretiskt jämviktsläge på mycket lång sikt och utifrån stokastiska simuleringar.

Ökad risk för balansering uppstår främst på längre sikt än den analyserade

I promemorian framförs vikten av *försiktighetsprincipen* vilket innebär att utdelning av överskott inte bör höja risken för balansering mer än försumbart jämfört med ett system utan utdelning. Promemorian lyfter inte frågan om försiktighetsprincipen fortfarande ska vara lika viktig som när pensionssystemet infördes eller om lagstiftaren, och pensionärer och pensionssparare, i dag kan acceptera något högre volatilitet till förmån för högre genomsnittliga pensioner. Promemorian framhåller dock försiktighetsprincipen som den princip som bör väga tyngst av de tre som nämns, vilket Pensionsmyndigheten kan instämma i, av samma skäl som förs fram i promemorian. I Pensionsmyndighetens simuleringar med en försämrad demografi uppstår balanseringeffekter först på längre sikt vilket talar för ett längre tidsperspektiv även i promemorians analys av försiktighetsprincipen.

Den beskrivna slutsatsen om vad som ger högst pensioner är otydlig

Gällande *principen om så höga pensioner som möjligt* saknar

Pensionsmyndigheten även här en bredare analys av långsiktiga effekter i promemorian. Pensionsmyndigheten har inga synpunkter på att det är effekter under de närmaste 50 åren som är de viktigaste, men vill påpeka att vilken balanstalsgräns för överskottsutdelning som genererar högst utbetalda pensioner helt och håller beror på vilken tidshorisont som används. I såväl Ds 2025:25 som i SOU 2004:105 beskrivs att en lägre gräns för utdelning leder till högre utbetalda

pensioner. Denna slutsats gäller för de tidshorisonter som de båda utredningarna använt sig av vid respektive tidpunkt, 50 respektive 75 år. På längre sikt än så blir dock slutsatsen det omvända, det vill säga att en högre gräns för utdelning kommer leda till betydligt högre pensioner än vad en lägre gräns ger. Det beror på att den förväntade avkastningen i buffertfonden är högre än löneindexeringen och att en utdelning innebär växling från den högre avkastningen till den lägre. Pensionsmyndigheten beskriver detta mer utförligt i myndighetens bilaga till remissvaret.

Om huvudsyftet med förslaget om en gräns för utdelningsbart överskott framförallt är att höja pensionerna, snarare än att hantera generationsaspekten, svarar varken uppdraget eller promemorian på om andra metoder hade gett högre pensioner.

Pensionsmyndigheten vill också påpeka att en gräns för utdelningsbart överskott framförallt höjer pensionen på lite längre sikt, genom ränta-på-ränta effekt, men att de höjningar som kan förväntas i närtid är relativt små alldeles oavsett gränsvärde.

Analys av hur olika antaganden om balanstalets framtida variation påverkar utdelning och balansering (avsnitt 4.4.2)

Pensionsmyndigheten har som ett komplement till promemorians analys genomfört simuleringar för de kommande 75 åren. I simuleringarna har sysselsättningsgrad, reallönetillväxt, buffertfondens avkastning och inflation modellerats med stokastik, det vill säga med en slumpmässighet i antaganden och utfall. Simuleringar har gjorts både utifrån SCB:s långsiktiga befolkningsframskrivning och utifrån ett påfrestande demografiskt antagande med en minskad befolkning. Sämre demografiska antaganden kan motiveras bland annat mot att Sverige har låga födelsetal i dagsläget. Ett påfrestande demografiskt scenario bygger på ett sjunkande födelsetal till 1,3 barn per kvinna fram till 2027 för att sedan öka till 1,52 runt 2033 och 1,6 efter 2050. På Huvudscenariot har ett födelsetal som ökar till 1,65 barn per kvinna fram till 2033 för att sedan vara relativt konstant fram till 2050 då det sakta ökar till 1,74. Under 2024 var födelsetalet i Sverige 1,43 barn per kvinna. Det påfrestande demografiska antagandet innebär att Sveriges befolkning i slutet av simuleringsperioden, år 2100, är 3,2 miljoner färre än i SCB:s långsiktiga framskrivning. Pensionsmyndigheten har även gjort stokastiska simuleringar över en högre och en lägre gräns för utdelningsbart överskott jämfört med den föreslagna gränsen. Utöver stokastiska beräkningar har Pensionsmyndigheten också simulerat utvecklingen av bland annat utdelning och balanstal utan någon variation i antagandena. Analysen blir då renodlad till vad olika gränser för utdelningsbart överskott ger för resultat i

förhållande till varandra. En närmare beskrivning över Pensionsmyndighetens simuleringar och antaganden finns i bilaga till remissvaret.

Den föreslagna gränsen leder inte till balansering eller risker för buffertfonden givet SCB:s befolkningsframskrivning

I Pensionsmyndighetens simuleringar med stokastik hamnar balanstalet över 1 i samtliga simuleringar utifrån SCB:s befolkningsframskrivning, både utan och med en överskottsutdelning vid balanstalsgränsen 1,1500. I Pensionsmyndighetens simulering med ett påfrestande demografiskt antagande inträffar balansering i 40 av de 100 scenarierna med en gräns för utdelningsbart överskott vid 1,1500.

Balanseringstiden varar mellan 1 och 36 år, i genomsnitt 11,6 år per balanseringsperiod. Utan en gräns för utdelningsbart överskott inträffar balanseringen vid 15 tillfällen under det påfrestande demografiska scenariot.

Balanseringstiden pågår då mellan 1 och 36 år, i genomsnitt 11,5 år. Analysen är känslig gällande både gällande antaganden i befolkningsframskrivningen och vilken balanstalsgräns som analyseras. En lägre balanstalsgräns för utdelning ger snabbt högre risk för balansering. Med en överskottsutdelning vid balanstalsnivån 1,10 ökar till exempel antalet simuleringar med balansering till 63 av 100.

Ingen av Pensionsmyndighetens stokastiska simuleringar med SCB:s långsiktiga befolkningsframskrivning leder till att buffertfonden töms genom införandet av ett utdelningsbart överskott vid balanstalsgränsen 1,1500. Några simuleringar med det påfrestande demografiska scenariot med ett utdelningsbart överskott vid balanstalsgränsen 1,1500 pekar dock på att fondstyrkan blir nära eller under noll om 80 till 90 år. Lagstiftaren bör således vara medveten om att risker finns för att buffertfonden töms vid en balanstalsgräns på 1,1500 men att Pensionsmyndigheten bedömer risken som liten.

Pensionsmyndigheten har även beräknat hur olika givna antaganden utan variation påverkar buffertfondens storlek på sikt. Antaganden och resultat finns beskrivna i bilagan. Buffertfondens storlek är i realiteten mycket volatil, men när stokastiken inte är modellerad förändras den i långsam takt. Buffertfondens storlek 2024 var drygt 19 procent av avgiftstillgången. Pensionsmyndighetens beräkningar visar att denna andel förblir i princip oförändrad med balanstalsgränsen 1,1500 i ett basscenario, medan bufferten fortsätter att stiga i ett optimistiskt scenario. Med utdelningsgränsen 1,1 minskar bufferten i basscenario, men stiger i det optimistiska scenariot. Vid ett pessimistiskt scenario minskar buffertfondens storlek till 10 procent av avgiftstillgången både vid en utdelningsgräns på 1,100 och till 15 procent vid en utdelningsgräns på 1,1500.

Principen om höga pensioner saknar analyser i promemorian

Principen om så höga pensioner som möjligt tas inte upp i promemorians analysavsnitt i kapitel 4 mer än i form av en redovisning av utdelningsfaktorn. Måttet visar dock inte hur pensionen förväntas öka, utan visar istället pensionsskuldens utveckling under de kommande 50 åren. Pensionsmyndigheten lämnar även här kompletterande simuleringar i bilaga, både över pensionsskuldens utveckling och över hur inkomstpensionen förväntas öka på längre sikt för olika årskullar.

Pensionsmyndighetens simulering visar att inkomstpensionen ökar med 10 procent på lång sikt

Pensionsmyndighetens jämviktsberäkningar (utan slumpmässighet i simuleringen) illustrerar att en högre gräns för utdelningsbarts överskott totalt sett innebär betydligt högre pensioner än vad en lägre gräns ger, men att tidpunkten för när utdelning inträffar då kommer att dröja. En balanstalsgräns för utdelningsbart överskott vid 1,1500 förväntas ge utdelning i närtid, högre utdelningar under några år efter systemets införande och att den varaktiga pensionen ökar på sikt till 9 procent över den löneindexerade nivån. Denna beskrivning redovisas i Pensionsmyndighetens bilaga till remissvaret.

Även i Pensionsmyndighetens simuleringar med stokastik ses samma resultat, att ju längre man väntar med överskottsutdelning desto mer kapital ackumuleras i buffertfonden, vilket i förväntan ger en högre avkastning än den normala inkomstindexeringen. I Pensionsmyndighetens 100 simuleringar med stokastik ökar inkomstpensionen med mellan 0 och 43 procent vid en gräns för utdelningsbart överskott vid ett balanstal på 1,1500. Generellt sker ökningarna åren efter att riktåldern höjs, 2035, 2050, 2067 och 2086. Förklaringen till det är att fler sysselsatta personer leder till ökad avgiftstillgång vilket stärker balanstalet och buffertfonden. Samtidigt blir pensionärerna färre, vilket även det stärker buffertfonden. Inkomstpensionens medianökning i simuleringarna överstiger 5 procent runt år 2047 och 10 procent runt år 2070 utifrån SCB:s långsiktiga befolkningsframskrivning. I det påfrestande demografiska scenariot innebär simuleringen som ger den högsta balanseringseffekten att inkomstpensionen minskar med ungefär 11 procent som mest jämfört med vad den annars hade varit. I relation till vad som delats ut under andra år i simuleringen, och i de övriga 60 simuleringarna med det påfrestande demografiska scenariot, kan balanseringarna ifråga ändå anses vara acceptabla. Utifrån samtliga 100 simuleringar med det påfrestande demografiska antagandet är medianökningen av inkomstpensionen på sikt mellan 1 och 5 procent beroende på årskull.

Inkomstpensionen för de framtida äldsta pensionärerna förväntas öka med 15 procent på lång sikt

Utöver analyser av fler balanstalsgränser för utdelning och längre tidshorisont saknar Pensionsmyndigheten en beskrivning av hur pensionen kommer att utvecklas åren efter pensionsinträdet. Pensionsmyndigheten redovisade i rapporten *Höjda pensioner inom nuvarande pensionssystem* (2023) förändringen av inkomstpensionen vid en överskottsutdelning om balanstalet är över 1,100. Rapporten visar att inkomstpensionen för de yngsta pensionärerna på sikt kommer att stabiliseras på en nivå ungefär 10 procent högre jämfört med utan utdelning. Inkomstpensionen ökar dock fortsatt efter pensionsinträdet eftersom även följsamhetsindexeringen ökar. För hundraåringar innebär det på sikt en inkomstpension som är 30 procent högre än utan utdelning. Pensionsmyndigheten har gjort uppdaterade stokastiska simuleringar för hur pensionsnivåerna kan förväntas utvecklas för fyra olika balanstalsgränser för utdelningsbart överskott, vilket redovisas i remissvarets bilaga. Simuleringen fram till år 2100 med en balanstalsgräns för utdelningsbart överskott vid 1,1500 visar att inkomstpensionen förväntas öka med någon enstaka procent upp till 7 procent för de yngsta pensionärerna, beroende på årskull. Efter pensionsinträdet fortsätter inkomstpensionen öka till en nivå mellan 10 och 15 procent högre än utan utdelning.

Denna höjning av indexeringen efter pensionsinträdet pekar på att även nivån på förskottsräntan bör analyseras som en följd av införandet av en överskottsutdelning. Dagens förskottsränta, utan överskottsutdelning, innebär implicit att inkomstskillnaden mellan en pensionär och den arbetande befolkningen ökar i takt med pensionärens ålder. Genom följsamhetsindexeringen blir den relativa inkomsten allt lägre med stigande ålder vilket är en delförklaring till varför vi finner en högre andel med låg ekonomisk standard bland de allra äldsta pensionärerna. Vid införandet av en balanstalsgräns för överskottsutdelning är det inte säkert att tidigare skäl för förskottsräntans utformning fortfarande gäller, speciellt inte på längre sikt. Pensionsmyndigheten anser att förskottsräntans nivå bör övervägas och analyseras. Frågan om utdelning av överskott i kombination med förskottsräntan har också bäring på den översyn av grundskyddet som ska ske och det förberedande arbete som nu pågår inom Regeringskansliet.

Ekonomiska konsekvenser för det offentliga sparandet på lång sikt (avsnitt 7.2.3)

Pensionsmyndigheten har tidigare fört fram de utmaningar som finns kopplade till inkomstpensionssystemets roll i budgetramverket (se myndighetens remissvar på betänkandet *Från överskottsmål till balansmål*, SOU 2024:76).¹ Bland annat framfördes att ett alternativ är att frikoppla inkomstpensionssystemet från budgetramverket, alternativt göra undantag i beräkningen av utgifter under utgiftstaket. Promemorian konstaterar att relativt små förändringar i balanstalet kan ge relativt stora effekter på det offentliga sparandet. Givet dagens finanspolitiska ramverk innebär en utdelning från buffertfonderna att utgiftsminskningar eller inkomstökningar måste ske på andra områden om man vill undvika en negativ nettoeffekt på den offentliga sektorns finansiella sparande. Dessa utmaningar och alternativ kvarstår att undersöka.

Pensionsmyndigheten anser fortsatt att ett alternativ är att utgifterna för inkomst- och tilläggspension inte ska redovisas under utgiftstaket. Det finns flera motiv för detta. Inkomstpension och tilläggspension finansieras genom specialdestinerade avgifter och en buffertfond. Därtill finns en balanseringsmekanism. Systemet är utformat så att inga andra medel ska behöva tas i anspråk för att finansiera pensionerna. De särskilda avgifterna, balanseringsmekanismen och ålderspensionssystemets autonomi kan sammantaget ses som en garanti för att det kommer att finnas medel för att betala ut ålderspensioner även i framtiden.

Att inkomstpensionerna och tilläggspensionerna redovisas under utgiftstaket kan i ett sådant alternativ skapa osäkerhet om vilket regelverk som är överordnat. Därmed finns risken att ålderspensionssystemet inte uppfattas som autonomt, vilket kan rubba förtroendet för systemet.

Konsekvenser för Pensionsmyndigheten (avsnitt 7.3.1)

Pensionsmyndigheten bedömer att kostnaderna för IT-utveckling kommer uppgå till 1,5 miljon kronor för att kunna införa lagändringen givet de beräkningar som nu visar att utdelning aktualiseras första gången vid årsskiftet 2026/2027.

Utvecklingen kommer att behöva genomföras både i de äldre systemen hos Försäkringskassan och i de nya system som Pensionsmyndigheten just nu utvecklar. I och med att vi, vid införandetidpunkten, ännu inte har slutfört NextGen-initiativet behöver anpassningar göras hos Försäkringskassan i de system som fortfarande förvaltas av dem. Det är i dessa system som utdelningen ska kunna beräknas och genomföras. I samband med utvecklingen av NextGen kommer

¹ Pensionsmyndighetens remissyttrande 2025-02-27 (VER 2024-434).

motsvarande utveckling att genomföras även där så att utdelning kan ske under kommande år, när utdelningsfaktor har fastställts.

Vid införandet och tillämpningen av lagändringen om utdelningsbart överskott kommer troligen pensionärernas behov av information och dialog med Pensionsmyndigheten att öka. Omfattningen av kommunikationen, telefonsamtal, brev och antalet begäran om omprövning, kommer att påverkas av vilken förväntan som pensionärerna har på storleken på utdelningen. Kostnaderna för ökad kommunikation via olika kanaler beräknas uppgå till 1,5 miljon kronor.

Konsekvenser för AP-fonderna (avsnitt 7.3.4)

Pensionsmyndigheten bedömer att AP-fondernas riskhantering (ALM-modeller) kommer att påverkas av lagstiftningen om ett utdelningsbart överskott. Pensionsmyndigheten ställer sig frågan om det finns risk för målkonflikter och att AP-fonderna kommer att sänka risken i sina portföljer som en följd av en något ökad risk för balansering. En gräns om ett utdelningsbart överskott skulle således kunna leda till lägre avkastning i buffertfonderna. Förändringen skulle också bidra till att riskbedömningen för hela pensionssystemet bör hållas ihop ännu mer. I en sådan bredare riskbedömning för pensionssystemet skulle Pensionsmyndigheten kunna få ett uppdrag om att ha en sammanhållande roll och bistå AP-fonderna med förutsättningar för sina modellberäkningar.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Anna Pettersson Westerberg efter föredragning av analytiker Erik Ferm. I den slutliga handläggningen har även analytiker Erik Granseth, avdelningschef Kristian Seth, tf. avdelningschef Martina Irving och enhetschef Johanna Åström deltagit.

Anna Pettersson Westerberg

Erik Ferm