

Utdelning av överskott ur inkomstpensionssystemets buffertfond



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Sammanfattning	i
1. Inledning	1
2. Bakgrund	2
2.1. Utveckling under 2000-talet	3
2.2. Regelförändringar som påverkat inkomstpensionssystemet	5
2.3. Tidigare utredningar	7
2.3.1. Sammanfattning av utredningen Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet	7
2.3.2. Reglering mellan staten och inkomstpensionssystemet	8
3. Så fungerar inkomstpensionssystemet idag.....	10
3.1. Indexering	11
3.2. Balanstal och dämpat balanstal.....	11
3.3. Balanseringsperiod	12
4. Hur påverkas inkomstpensionssystemet av olika förändringar	13
4.1. Hur påverkas avgiftstillgången.....	13
4.2. Hur påverkas skuld och kassaflöde	15
4.3. Vad menas med under- respektive överskott	18
5. Hur överskottsutdelning kan genomföras	19
5.1. Jämförelse med privat pensionsförsäkring	19
5.2. Utdelning efter politiska ad hoc beslut.....	20
5.2.1. Utdelning	20
5.2.2. Slutreglering gentemot staten.....	20
5.2.3. Ingen utdelning	21
5.3. Automatisk utdelning utifrån förbestämda regler	21
5.3.1. Huvudförslaget enligt UTÖ	21
5.3.2. Huvudförslaget enligt UTÖ med justering.....	21
5.4. Indexeringsgaranti	22
6. Diskussion och slutsatser	24
6.1. Flera samverkande skäl till att nu överväga överskottsfrågan	24
6.2. Balanstalet – en användbar styråra.....	24
6.3. Vems är överskottet?	25
6.3.1. Finns det en kvarstående skuld till staten?	25
6.3.2. Likformighetsskäl talar för att det är spararnas pengar	25
6.3.3. Statens intresse av överskottet	25
6.3.4. Pensionsmyndighetens bedömning.....	26
6.4. Utdelning av överskott till pensions sparare och pensionärer ..	26
6.4.1. Politiskt bestämda beslut om utdelning.....	26
6.4.2. Automatiska beslut utifrån förbestämda kriterier	27
6.5. Indexeringsgaranti	27
Referenser	28

Sammanfattning

Rapporten behandlar frågan om vad som menas med över- respektive underskott i inkomstpensionssystemet samt om och i så fall hur utdelningsbara överskott ska fördelas på pensionärer och pensions sparare. Kvoten mellan tillgångar och skulder är det som benämns som balanstal och det är en naturlig utgångspunkt för resonemanget.

Om balanstalet är mindre än 1 inleds en balanseringsperiod, vilket innebär lägre indexering av pensioner och pensionsbehållningar. Men om pensionssystemet inte befinner sig i en balanseringsperiod har balanstalets storlek ingen påverkan på indexering av pensioner och pensionsbehållningar. Utredningen *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet, UTÖ* (2004) lämnade ett förslag på villkor för överskottsutdelning samt hur tilldelning bör genomföras.

I samband med reformeringen av pensionssystemet på 90-talet skedde en ansvarsomfördelning där inkomstpensionssystemet endast ansvarar för inkomstgrundade pensioner. Ansvaret för grundskydd och det som tidigare benämndes förtidspension flyttades från pensionssystemet till statens budget. Statens budget komparerades för detta i form av överföringar från pensionssystemets fonderade tillgångar. En slutlig avstämning mellan inkomstpensionssystemet och staten var inplanerad för 2005 men sköts upp på obestämd tid. Det finns inget beslut om skulden fortfarande kvarstår och i sådana fall om dess storlek.

I rapporten redovisas de regelförändringar som skett under de senaste 20 åren samt hur tillgångar och skulder har utvecklats. Inkomstpensionssystemet har genomgått IT-kraschen, finanskrisen och nu senast Coronapandemin. Hur det har påverkat systemet samt vilken påverkan andra förändringar har på inkomstpensionssystemet redovisas övergripande.

I avsnittet *Hur överskottsutdelning kan genomföras* presenteras alternativ för tilldelning av överskott. Alternativen är uppdelade i två huvudgrupper; utdelning efter politiska beslut respektive automatisk utdelning utifrån förbestämda regler.

I *Diskussion och slutsatser* förs ett resonemang kring balanstalets funktion och precision. Berättigade till överskottet samt om utdelning bör ske automatiskt, det vill säga enligt lag som beslutats på förhand, eller genom återkommande riksdagsbeslut diskuteras också. Indexeringsgaranti av pensioner, en fråga som har utretts tidigare, lyfts som ett alternativ som kan övervägas.

Pensionsmyndigheten anser att:

- frågan om inkomstpensionssystemets eventuella skuld gentemot staten bör fastställas.
- de resonemang som framfördes i *UTÖ* i stor utsträckning fortfarande gäller.

- det inte är självklart att ett utdelningsbart överskott ska anses tillhöra pensionssystemet.
- det är rimligt att anse att ett utdelningsbart överskott ska tillhöra pensionssystemet.
- utdelning av överskott bör ske automatiskt utifrån kriterier som fastställts i lag.
- en automatisk överskottsutdelning bör vara kopplad till balanstalet.

1. Inledning

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning beräknas varje år och om tillgångarna är mindre än skulderna sänks indexeringen av inkomstpensioner och inkomstpensionsbehållningar. Detta har inträffat vid några tillfällen och har då medfört sänkta inkomstpensioner för samtliga pensionärer. Om tillgångarna överstiger skulderna efter att en sänkning av indexeringen gjorts används överskottet för att återställa indexeringen så långt överskottet räcker för att göra det. Detta sker till dess att indexeringen helt återställts. Det finns däremot ingen utdelning om tillgångarna överstiger skulderna och indexeringen tidigare inte är minskad. År 2004 kom den särskilde utredaren Inger Rydén Bergendahls utredning *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet, UTÖ (SOU 2004:105)*, med förslag på hur överskott i inkomstpensionssystemet skulle fördelas. Något beslut om hur sådana överskott ska hanteras har inte tagits av riksdagen.

I rapporten beskrivs hur systemet fungerar idag och hur systemet påverkas och har påverkats av olika förändringar som kraftiga kursförändringar av de fonderade tillgångarna eller minskade avgifter in till pensionssystemet.

Rapporten beskriver i korthet vad som menas med under- respektive överskott. För mer detaljer hänvisas till pensionssystemets årsredovisning *Orange rapport*.

Fonderade tillgångar i inkomstpensionssystemet benämns i rapporten som buffertfond alternativt AP-fonden och avser det samlade värdet i AP-fonderna 1–4 och 6.

2. Bakgrund

Det nuvarande inkomstrelaterade fördelningssystemet, inkomstpensionen, är skilt från statens budget. Det tidigare pensionssystemet hade ett större ansvarsområde som inkluderade grundskydd, änkepension och förtidspension. Dessa förmåner, eller deras motsvarigheter finansieras nu över statens budget.

En viktig princip för det nuvarande pensionssystemet är livsinkomstprincipen, med den menas att intjänande under hela livet ska ligga till grund för den framtida pensionen. Det är dessa inbetalade avgifter som används för att finansiera dagens pensionsutbetalningar. Inbetalningarna ger även upphov till en skuld från systemet gentemot den som inbetalning gjorts av eller för och på samma gång utgör dessa avgifter också en tillgång i balansräkningen. Det är alltså en tydlig koppling mellan inbetald avgift, skuld och tillgång.

En annan princip är att varje ny pensionsrättighet ska motsvaras av en lika stor inbetalning. Det ska alltså inte vara möjligt att öka skulden utan att tillföra en avgift. Vid den årliga indexeringen förändras dock pensioner och pensionsbehållning, vilket innebär att skulden förändras utan att någon ny avgift har tillförts. Eftersom tillgångarna till största del utgörs av värdet av framtida inbetalningar kommer dessa att förändras med inkomstutvecklingen, som indexeringen motsvarar. Tanken är att tillgångar och skulder på detta vis ska förändras i samma takt.

Livslängdsrisken, det vill säga att livslängden ökar och pensionen därmed behöver fördelas på fler år, bärs av spararen fram till dess att denne går i pension. För pensionärer bärs risken istället gemensamt av inkomstpensionssystemet – det vill säga i förlängningen av alla pensionssparare och pensionärer gemensamt.

Att presentera den finansiella ställningen för fördelningssystemet i form av en balans- och resultaträkning var en nyhet när det nuvarande pensionssystemet introducerades. En princip för hur skulder och tillgångar ska värderas är att värderingen ska ha sin grund i registrerade utfall och inte bygga på antaganden om framtiden som exempelvis en räntekurva.

En annan tanke, men inte lika tydligt formulerad som en princip, var att skatt på arbetsinkomst och pension skulle vara densamma.

Det går i praktiken sannolikt inte att gå från ett fördelningssystem till ett annat utan en koppling däremellan. Inkomstpensionssystemet fasades in genom att det avser födda 1938 och senare, födda tidigare fick tilläggspension. Födda 1938–1953 har både tilläggspension och inkomstpension (och premiepension) och de yngre har en större andel inkomstpension och vice versa. Tidigare intjänande konverterades till en pensionsbehållning inom inkomstpensionssystemet. Det var de intjänade pensionspoängen till ATP som låg till grund för denna beräkning. Det tidigare intjänandet indexerades med ett inkomstindex som konstruerades i

samband med pensionsreformen. Pensionsavgiften var inte densamma under det tidigare pensionssystemet som den är för det nuvarande.

Indexering av inkomst- och tilläggspension är densamma.

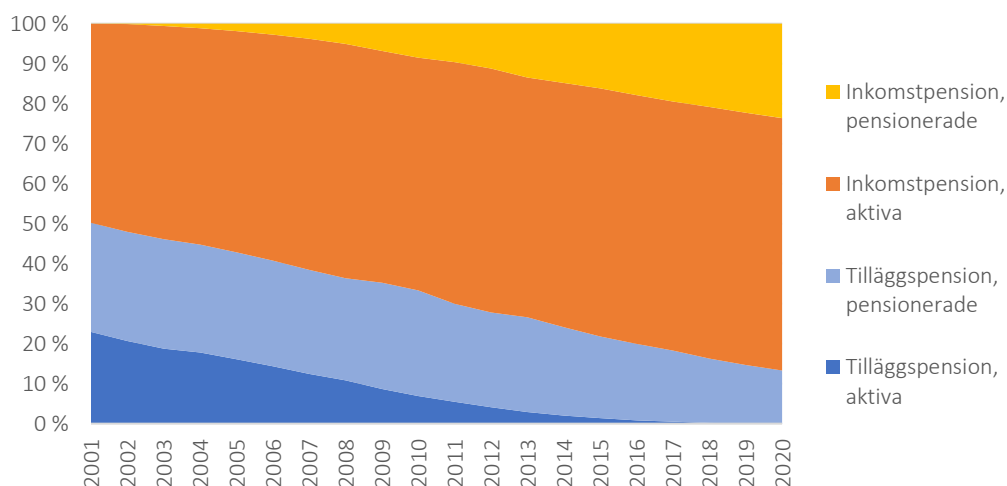
I avsnittet *Utveckling under 2000-talet* redogörs för hur sammansättning av skulder och tillgångar har förändrats.

I avsnittet *Regelförändringar som har påverkat inkomstpensionssystemet* redogörs relativt kortfattat för de regeländringar som skett sedan *UTÖ* publicerades. Vissa beskrivningar är relativt kortfattade och det kan underlätta att först läsa avsnittet *Så fungerar inkomstpensionssystemet idag*.

2.1. Utveckling under 2000-talet

Det har nu gått cirka 20 år sedan det nuvarande pensionssystemet introducerades. Ett pensionssystem är långsiktigt och en övergång tar därför tid, där skulden bestämd utifrån tidigare regler succesivt fasas ut. Hur sammansättningen av pensionsskulden har sett ut visas i Figur 1. Skuldens sammansättning är en konsekvens av övergångsbestämmelserna.

Figur 1. Pensionsskuldens sammansättning



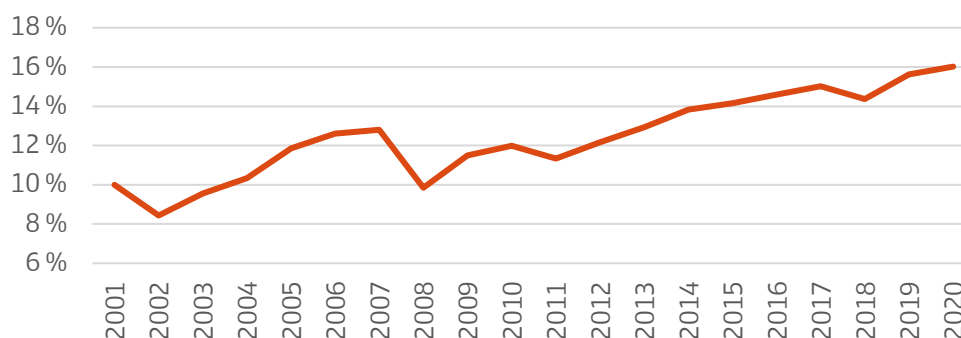
Figuren visar pensionsskuldens sammansättning, fördelat på tilläggspension och inkomstpension. Uppdelningen är även uppdelad på de som tar ut pension, pensionerade, samt på de som ännu inte tagit ut pension, aktiva.

Det är tydligt att tilläggspensionen är under utfasning, från att ha utgjort 50 procent av skulden 2001 till att endast utgöra 13 procent 2020. Särskilt stor minskning har skett avseende de som är berättigade till tilläggspension men som ännu inte tagit ut denna, här har skulden minskat från över 20 procent 2001 till att utgöra under 1 procent 2020. Den största skuldökningen har skett för inkomstpension avseende pensionerade vilket är naturligt eftersom äldre pensionärer inte har rätt till inkomstpension. Skulden avseende aktiva har de senaste åren varit relativt stabil på över 60 procent.

En princip inom inkomstpensionssystemet är att skulder och tillgångar ska bestämmas utan antaganden om framtiden. Underförstått blir det ändå en form av antaganden om framtiden men dessa kommer från utfall. Ett avsteg från denna princip gällde pensionsskulden för tilläggspension för de som ännu inte tagit ut sin pension. I denna beräkning fanns antaganden om bland annat framtida intjänande. Från och med årsredovisningen för 2018 och framåt behöver inte några sådana antaganden längre göras eftersom det inte längre är möjligt att tjäna in pensionspoäng till tilläggspensionen. Eftersom ett sådant antagande inte längre behöver göras är osäkerheten gällande skuldens storlek mindre nu än den var under de tidigare åren.

Hur tillgångarna har fördelat sig mellan buffertfonden och avgiftstillgången visas i Figur 2, där buffertfondens andel av tillgångarna visas. Det är tydligt att avgiftstillgången är den dominerande tillgången i balansräkningen men att buffertfonden har vuxit under perioden.

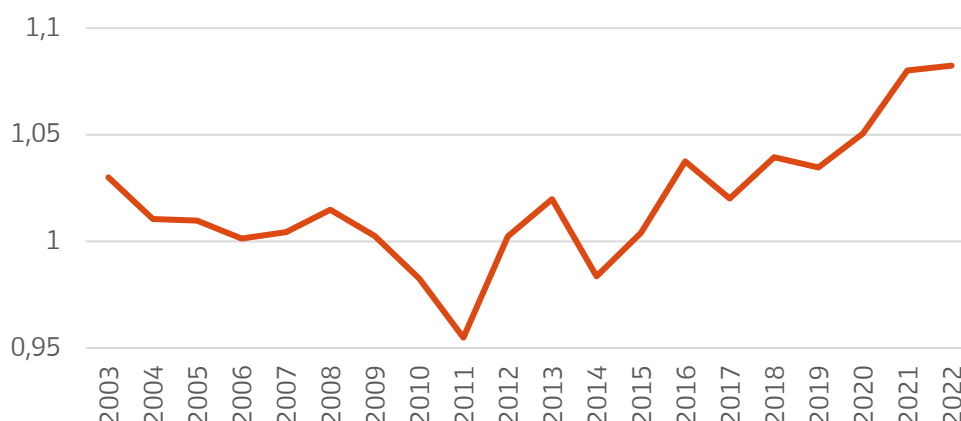
Figur 2. Buffertfondens andel av tillgångarna som redovisas i balansräkningen, resterande del utgörs av avgiftstillgången



Kvoten mellan tillgångar och skulder, det vill säga balanstalets utveckling¹, visas i Figur 3. Här går att utläsa att underskottet som mest varit nästan 5 procent, för 2011, men att det sedan år 2015 varit ett överskott och att det för de senaste två åren uppgått till 8 procent. Observera här att balanstalet baseras på förhållandena två år tidigare, det var alltså skulder och tillgångar avseende år 2009 som låg till grund för 2011 års underskott på 5 procent.

¹ Beräkning av balanstalet gick inte helt smärtfritt under de första åren. I Pensionssystemets årsredovisning för 2001 beräknades balanstalet till 1,04 men det fastställdes senare till 1,03 (2002:985). I följande årsredovisning för 2002 beräknades balanstalet för 2004 till 1,01, i årsredovisningen därpå ändrades det till 1,009 för att sedan fastställas till 1,0105 (2003:634). Under redovisningsåren 2003–2006 bestämdes omsättningstiden felaktigt genom att utbetalningstiden i beräkningen avsåg redovisningsåret och inte året före. Detta har inte påverkat några pensioner eller pensionsbehållningar.

Figur 3. Balanstalets utveckling



2.2. Regelförändringar som påverkat inkomstpensionssystemet

Genom en lagändring i december 2009 ändrade riksdagen definitionen av värdet på buffertfonden, BF , som används i beräkningen av balanstalet. Bakgrunden var att buffertfonden sjunkit med över 20 procent under 2008. Definitionen ändrades till ett treårigt medelvärde, det vill säga ytterligare två år inkluderades i beräkningen och gavs samma vikt enligt

$$\overline{BF}(t) = \frac{BF(t) + BF(t - 1) + BF(t - 2)}{3}$$

Pensionsmyndigheten publicerade 2013 rapporten *Fördjupad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet*. Rapporten gav förslag till ändring av beräkningsregler avseende omsättningstid, inkomstindex och värderingen av pensionsrätter intjänade under en balanseringsperiod.

År 2015 ändrades reglerna för värdering av pensionsrätter intjänade under en balanseringsperiod. Som framgår av beskrivningen, i avsnittet *Så fungerar inkomstpensionssystemet idag*, kan indexeringen under en balanseringsperiod vara högre än inkomstindexeringen, detta för att återställa en tidigare sänkning. Intjänande som inte påverkats av den tidigare sänkningen kommer därmed också få en höjd indexering till följd av att balanseringen aktiverats. Utan någon justering är indexering avseende nyintjänad pensionsrätt extra gynnsam och så var det fram till och med år 2014. År 2015 förändrades reglerna (SFS 2014:1548) så att pensionsrätterna först justeras ned med kvoten mellan balansindex och inkomstindex för fastställelseåret, det vill säga året efter intjänandeåret. Minskningen av pensionsrätten bestämdes alltså enligt

$$\text{Minskning av pensionsrätt} = \left(1 - \frac{\text{balansindex}}{\text{inkomstindex}}\right) \cdot \text{pensionsrätt}$$

Effekten av ändringen blev att de pensionsrätter som tjänats in under en balanseringsperiod efter att balanseringsperioden är avslutad har samma

värde som de hade haft om balanseringsperioden inte inträffat. Antagandet bygger på att balanseringsperioden tar slut.

Socialdepartementet publicerade år 2015 rapporten *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna*. Den byggde vidare på rapporten *Fördjupad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet*. Ändringsförslagen gick i huvudsak ut på att minska komplexiteten genom att ta bort inslag vars tanke var att ge en jämnare utveckling, men som i praktiken inte åstadkom det. Istället åstadkoms utjämningen i ett sista beräkningssteg genom att introducera ett nytt begrepp, dämpat balanstal.

Beräkningen av inkomstindex (SFS 2015:676) förenklades år 2015. Från att ha avsett en treårsperiod och inkludering av förändring av konsumentprisindex till att endast avse en prognos över den nominella inkomstförändringen för det senaste året.

I januari 2016 infördes nya beräkningsregler avseende beräkning av balanstalet (SFS 2015:795). De införda ändringarna berörde såväl tillgångar som skulder och det dämpade balanstalet introducerades. Det dämpade balanstalet ersätter balanstalet i beräkningen av balansindex och reducerar effekten till en tredjedel.

Värdering av buffertfonden i balanstalsberäkningen återställdes genom att medelvärdesberäkningen togs bort och värdet utgår nu ifrån marknadsvärde per den 31 december för redovisningsåret.

Beräkningen av avgiftstillgången förändrades genom en ny definition av omsättningstid samt av att det är den senast kända omsättningstiden som används, tidigare hade medianen av de tre senaste åren använts. Omsättningstiden mäter hur lång tid en krona i genomsnitt stannar i pensionssystemet. Tidigare bestämdes omsättningstiden utifrån summan av intjänandetid, *IT*, och utbetalningstid, *UT* enligt

$$OT = IT + UT$$

Beräkningen av omsättningstiden förenklades genom att ta bort ett mellansteg i form av genomsnittlig pensionsålder i beräkningen. Både intjänandetid och utbetalningstid utgick från begreppet genomsnittlig pensionsålder som var ett heltal. Denna ålder beräknades varje år och den blev alltid 65 år, men en förändring av denna ålder hade kunnat få en omotiverat stor påverkan. Ytterligare en nackdel var att såväl intjänande som uttag av pension inte är åtskilda utan överlappande, dels för individer men framförallt för kollektivet, från den ålder det är möjligt att ta ut pension. Den nya metoden bestämmer istället omsättningstiden som differensen mellan utbetalningsålder, *UÅ*, och intjänandeålder, *IÅ*, enligt

$$OT = UÅ - IÅ$$

Införandet av den nya metoden ledde till en något lägre omsättningstid och därmed något lägre tillgångar.

Beräkningen av skulden ändrades också för såväl aktiva som för pensionerade. Enligt den tidigare metoden ingick indexeringen över årsskiftet från årsredovisningsåret till nästkommande år för skulden som avsåg de aktiva, det vill säga de som inte tagit ut sin pension, medan den

inte ingick i skulden avseende de pensionerade. Det var alltså en inkonsekvent hantering. De nya reglerna värderar skulderna avseende aktiva och pensionerade före indexeringen över årsskiftet. Pensionskulden avseende pensionerade, som redan låg på rätt sida om inkomstindexeringen, kopplades till det dämpade balanstalet avseende året efter årsredovisningsåret. Detta sammantaget medförde att skulden i så stor utsträckning som möjligt är kopplad till den senaste balanseringseffekten. Den sammanlagda effekten blev en minskning av skulden.

En utgångspunkt i det nuvarande pensionssystemet var att pensionärer och förvärvsaktiva skulle betala samma inkomstskatt. Detta har dock förändrats över tid. År 2007 infördes jobbskatteavdraget för förvärvsarbete och skattereduktionen utökades åren 2008–2010, 2014 och 2019.

Skattelättnader för pensionärer infördes i form av ett förhöjt grundavdrag 2009. Ytterligare justeringar av det förhöjda grundavdraget har skett 2010, 2011, 2013, 2014, 2016 och 2018–2021. Pensionerna sänktes nominellt, före skatt, i samband med den årliga omräkningen 2010, 2011 och 2014. Pensionärer 66 år eller äldre betalar nu i princip lika mycket skatt som förvärvsaktiva som är 65 år eller yngre. På låga pensioner är dock skatten något lägre än skatten på motsvarande låga förvärvsinkomster.

År 2020 höjdes den lägsta uttagsåldern för allmän pension från 61 år till 62 år. Ytterligare höjningar av lägsta uttagsålder av allmän pension är aviserade av riksdagen men inte beslutade. Den lägsta ålder för att kunna få grundskydd och när sjuk- och arbetslöshetsförsäkring upphör kommer också sannolikt att höjas från nuvarande 65 år.

2.3. Tidigare utredningar

I föregående avsnitt redovisades ett antal regelförändringar men det finns även två utredningar som särskilt bör beaktas i frågan om utdelning av överskott. Det är utredningen *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet, UTÖ*, och frågan om slutlig reglering mellan statens budget och inkomstpensionssystemet. En sammanfattning av *UTÖ* och en redogörelse för vad som hänt i frågan rörande slutlig avstämning mellan statens budget och inkomstpensionssystemet ges i följande två avsnitt.

2.3.1. Sammanfattning av utredningen *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet*

År 2004 lämnades utredningen *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet (SOU 2004:105)*. Utredningen har också remitterats. Enligt regeringens direktiv skulle ”En särskild utredare tillkallas för att utreda möjligheterna att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott i fördelningssystemet samt föreslå en metod för att i lag reglera fördelningen av dessa.”.

Utredningen föreslog att balanstalet är det mest lämpliga måttet för att fastställa utdelningsbara överskott. Vidare ansåg utredningen att utdelning av överskott bör ske när balanstalet överstiger 1,10 och att utdelning bör ske

automatiskt. Utdelningen bör fördelas procentuellt och på motsvarande sätt för pensionärer och pensionssparare. Utdelningen ska inte ha något minne och heller inte direkt påverka andra förmåner. Rent konkret föreslås att balanstalsgränsen för utdelning, BTÖ, sätts till 1,1 och att indexering av pensionsbehållning sker enligt

$$\text{Indexering} = \frac{II(t+1)}{II(t)} \cdot \frac{\text{Balanstal}(t+1)}{\text{BTÖ}}$$

där $II(t)$ motsvarar inkomstindex för år t . Följsamhetsindexering av pensioner görs på motsvarande sätt

$$\text{Indexering} = \frac{II(t+1)}{II(t) \cdot 1,016} \cdot \frac{\text{Balanstal}(t+1)}{\text{BTÖ}}$$

Utredningen lyfter även andra möjligheter gällande definition av överskott som att storleksförhållandet mellan avgiftstillgången och buffertfonden skulle kunna beaktas. En tydlig motivering till varför balanstalet i sig själv anses lämpligt är den likformighet som uppnås med de regler som redan finns avseende underskott samt att regelverket inte kompliceras onödigt mycket.

Det framhävs att en mycket viktig del av inkomstpensionssystemet är att i så stor utsträckning som möjligt upprätthålla snittinkomstindexeringen. Utifrån den utgångspunkten anser man att gränsen för överskott är svårare att fastställa än den befintliga gränsen för när en balansering ska inträffa.

I arbetet med utredningen konstruerades en simuleringsmodell och man menar att en stokastisk simuleringsmodell utgör den bästa möjligheten att finna en nivå för när utdelning av överskott är lämplig. Utredningen är dock tydlig med att resultaten från simuleringarna inte ska ge sken av exakthet och att någon nivå inte kan fastställas på rent objektiva grunder.

Att utdelning bör vara automatisk motiveras med att det stärker systemets fristående från statens budget samt att det minskar oförutsägbarheten i systemet. Det bedöms också att omfördelning mellan generationer kan bli mer omfattande vid politiska beslut.

Att överskott ska delas ut motiveras med att systemet är fristående från statens budget och att det är kollektivet som bär risken vid underskott och att det därför är rimligt att samma kollektiv får ta del av överskott. Den befintliga lösningen utan utdelning är därmed olikformig.

Utdelning bör endast påverka inkomst- och tilläggspensioner och inte efterlevandepension, änkepension och inkomstbasbelopp. Indirekt kommer nivån av garantipensionen att påverkas vid en höjning av inkomstpensionen. Utredningen anser inte att det behövs ett nytt index motsvarande balansindex eftersom utdelning inte explicit påverkar förutsättningar för nästkommande år.

2.3.2. Reglering mellan staten och inkomstpensionssystemet

I samband med introduktionen av det nuvarande pensionssystemet särskildes inkomstrelaterad ålderspension från förtidspension, folkpension och efterlevandepension. Förtidspension och folkpension finns inte längre

kvar men motsvaras av sjukersättning och garantipension. Folkpension ingår även i tilläggspensionen, som är en sammanslagning av ATP och folkpension, och den delen betraktas i det nuvarande systemet som inkomstrelaterad. Efterlevandepension i form av änkepension som är det dominerande anslaget inom efterlevandepension är under utfasning men kommer att finnas kvar i många år framöver.

De fonderade tillgångarna, AP-fonden, till pensionssystemet fick därmed ett mindre ansvarsområde i samband med introduktionen av dagens pensionssystem medan statens budget fick ett utökat ansvar. För att kompensera staten för framtida kostnadsökningar bestämdes att medel skulle föras över från AP-fonden till statsbudgeten.

Hur mycket medel som skulle överföras från AP-fonden till statens budget var inte självklart och beroende av bedömningar av de utökade framtida kostnaderna för staten men även på hur mycket kapital som förväntades behövas för att det nuvarande pensionssystemet skulle vara finansiellt stabilt. Dessa frågor utreddes och redovisades i departementspromemorian *AP-fonden och det reformerade ålderspensionssystemet (Ds 1998:7)*. I promemorian behandlades även frågor om vilka värdepapper som skulle överföras samt om det skulle vara en engångsöverföring eller löpande överföringar. Värdet av en engångsöverföring bedömdes i promemorian till 300–350 miljarder kronor i 1999 års penningvärde.

I propositionen *Inkomstgrundad ålderspension. m.m (prop. 1997/98:151)* föreslogs att 45 miljarder kronor per år skulle föras över under åren 1999 och 2000 och att betalningarna skulle ske kvartalsvis med lika stora belopp. Dessa belopp var klart lägre än det uppskattade totala värdet och frågan om slutreglering sköts på framtiden, ”Slutligt beslut härom fattas senast under hösten 1999”. Propositionen antogs och betalningarna genomfördes.

I propositionen *AP-fonden i det reformerade pensionssystemet (prop. 1999/2000:46)*, föreslogs att 155 miljarder kronor ytterligare skulle överföras från AP-fonden till statsbudgeten per den 1 januari 2001. En ytterligare och slutlig överföring föreslogs för 2005 givet att pensionssystemets ställning skulle klara av det. Den eventuella överföringen skulle föregås av en analys som skulle ske vid en kontrollstation under 2004. Därefter skulle regleringen mellan staten och inkomstpensionssystemet betraktas som avslutad. Angående det slutliga beloppet finns följande uttryckt ”Den totala slutliga överföringen skall dock maximalt utgöras av ett belopp som för AP-fondens behållning motsvarar en engångsöverföring den 1 januari 1999 med 350 miljarder kronor.” Angående värderingen av överföringar samt att pensionssystemet inte tilldelats den fulla avgiften står ”Den här föreslagna överföringen på 155 miljarder kronor beräknas tillsammans med de redan beslutade överföringarna på 45 miljarder kronor år 1999 och 45 miljarder kronor år 2000 och med hänsyn tagen till ränteeffekter och senareläggningen av det fulla avgiftsuttaget, ha en effekt på AP-fondens behållning motsvarande en engångsöverföring på 258 miljarder kronor den 1 januari år 1999.” Propositionen antogs och överföringen om 155 miljarder genomfördes.

I 2004 års regleringsbrev fick Riksförsäkringsverket uppdraget att genomföra en analys av riskerna med en ytterligare överföring från AP-fonden till statsbudgeten och analysen skulle presenteras i pensionssystemets redovisning för 2003. I analysen kommer Riksförsäkringsverket fram till nästan samma värde ”Hittills gjorda överföringar – inklusive en beräknad indirekt överföring på 30 miljarder kronor till följd av att avgiften år 1999 inte uppgick till 16 procent – uppgår till 275 miljarder kronor. Det motsvarar en engångsöverföring på cirka 257 miljarder kronor 1 januari 1999.” Analysen ger inget tydligt svar men anger att det inte finns något utrymme för en negativ demografisk eller ekonomisk utveckling utan att balanseringen aktiveras om så mycket som 96 miljarder skulle överföras från AP-fonden till statsbudgeten.

De fem riksdagspartierna som stod bakom pensionsöverenskommelsen konstaterade vid kontrollstationen att ingen överföring bör ske på grund av osäkerhet om riskerna för pensionssystemet. Detta formulerade i budgetpropositionen för 2005 sålunda ”Vid överläggningar mellan de fem partierna i juni 2004 fastställdes att pensionsöverenskommelsen ligger fast men att överföringen inte skulle ske vid den tidigare angivna tidpunkten 1 januari 2005.”

Angående AP-fondens storlek står i proposition 1993/94:250 ”En restriktion skall vara att fondstyrkan inom ålderspensionssystemet, vid försiktiga antaganden om tillväxt och realränta, aldrig skall understiga 0,5”. Motsvarande formulering finns även i proposition 1997/98:151 ”Det överförda beloppet bör därför sättas så att den s.k. fondstyrkan, fondens behållning dividerad med årliga pensionsutbetalningar, med god marginal hålls högre än ½.”. Reglerna för automatisk balansering gav möjlighet att styra inkomstpensionssystemet med balanstalet varför den traditionella styrningen av ett fördelningssystem via likviditeten, buffertfondens storlek, övergavs.

Sammanfattningsvis har alltså ett flertal engångsöverföringar gjorts under perioden 1999–2001 och AP-fonden tilldelades inte den fulla avgiften under 1999. Värdet av detta har uppskattats till 257–258 miljarder kronor i 1999 års penningvärde. Det totala värdet av ansvarsomfördelningen mellan pensionssystemet och statsbudgeten är inte given men en övre gräns angavs till 350 miljarder kronor i 1999 års penningvärde.

3. Så fungerar inkomstpensionssystemet idag

Inkomstpensionssystemet har en enkel definition av vad som menas med underskott. Definitionen utgår helt från inkomstpensionens balansräkning. Balansräkningens tillgångar och skulder divideras för att få balanstalet. Om balanstalet hamnar under 1 startar en balanseringsperiod. Det finns regler för hur pensioner och pensionsbehållningar påverkas under en balanseringsperiod och för hur en balanseringsperiod avslutas.

Storleken på balanstalet har så länge det är större än 1 ingen påverkan på pensionerna eller spararnas pensionsbehållning om systemet inte befinner sig i en balanseringsperiod.

3.1. Indexering

När inkomstpensionssystemet inte befinner sig i en balanseringsperiod förräntas pensionsbehållning och pensioner med förändringen av inkomstindex. Ett inkomstindex finns fastställt för varje år och indexeringen sker över årsskiftet.

För år 2021 var inkomstindex fastställt till 186,52 och för 2020 var det 182,58. Indexeringen av pensionsbehållningar från år 2020 till år 2021 bestäms enligt

$$\text{Indexering} = \frac{186,52}{182,58} \approx 2 \%$$

Pensionerna bestäms på motsvarande sätt men reduceras med 1,6 % eftersom de redan tilldelats en förskottsindexering i delningstalet, indexering sker alltså enligt

$$\text{Indexering} = \frac{186,52}{182,58 \cdot 1,016} \approx 0,6 \%$$

3.2. Balanstal och dämpat balanstal

Balanstalet representerar som nämnts förhållandet mellan systemets tillgångar och skulder. Det beräknas varje år av Pensionsmyndigheten och fastställs av regeringen. Balanstalet för 2021 beräknades under våren 2020 och avsåg redovisningsår 2019. Balanstalet är definierat enligt

$$\text{Balanstal} = \frac{\text{Avgiftstillgång} + \text{buffertfond}}{\text{Skulder}}$$

Tillgångarna utgörs av buffertfonden och avgiftstillgången. Buffertfonden avser marknadsvärdet av 1–4 och 6:e AP-fonderna. Avgiftstillgången motsvarar värdet av framtida inbetalningar och bestäms genom att multiplicera avgiftsinkomsten med omsättningstiden. Avgiftsinkomsten utgörs av de avgiftsinbetalningar som kommer till 1–4 AP-fonderna under redovisningsåret. Omsättningstiden mäter den genomsnittliga tiden en krona förväntas stanna i systemet. Beräkningen antar underförstått att årets förändringstillstånd är beständigt. Det är inte någon prognos och metoden kan liknas den som används vid beräkning av en periodlivslängdstabell.

Skulderna i systemet utgörs av värdet av pensionsbehållningarna för de som inte tagit ut pension samt av värdet av framtida utbetalningar för de som är pensionärer.

Beräkningen av det dämpade balanstalet är enkel, och bestäms enligt

$$\text{Dämpat balanstal} = \frac{\text{Balanstal} - 1}{3} + 1$$

Det dämpade balanstalet utgår alltså från balanstalet men dess effekt är reducerad till en tredjedel. Om balanstalet hade fastställts till 0,97, det vill säga ett underskott på 3 procent, skulle det dämpade balanstalet bli 0,99. Det dämpade balanstalet används för att bestämma balansindex, det index som används under en balanseringsperiod.

3.3. Balanseringsperiod

Om balanstalet hamnar under 1 inleds en balanseringsperiod. Under en balanseringsperiod fastställs ett dämpat balanstal, DB , och ett balansindex, BI .

Balansindex finns endast definierat under en balanseringsperiod och bestäms initialt utifrån inkomstindex, II , och det dämpade balanstalet genom att dessa multipliceras enligt

$$BI(t) = II(t) \cdot DB(t)$$

Indexering sker på motsvarande sätt som tidigare men istället för att det är värdet av inkomstindex i både nämnare och täljare ersätts täljaren med värdet för balansindex. Beskrivningen nedan avser pensionsbehållning, det är motsvarande substitution som sker vid indexering av pensioner, och indexering sker enligt

$$Indexering(t) = \frac{BI(t)}{II(t-1)}$$

Per definition blir denna indexering lägre än förändringen i inkomstindex. Om balanseringen kvarstår till nästa år används balansindex i såväl nämnare som täljare enligt

$$Indexering(t+1) = \frac{BI(t+1)}{BI(t)}$$

Där nästkommande balansindex bestäms utifrån föregående värde av balansindex med hänsyn till förändringen i inkomstindex och följande dämpade balanstal enligt

$$BI(t+1) = BI(t) \cdot \frac{II(t+1)}{II(t)} \cdot DB(t+1)$$

Observera här att det dämpade balanstalet för år $t+1$ kan vara såväl större som mindre än 1. Om det dämpade balanstalet är större än 1 innebär det en högre indexering än vad som motsvaras av förändringen i inkomstindex. Om

$$BI(t+1) \cdot \frac{II(t+2)}{II(t+1)} \cdot DB(t+2) \geq II(t+2)$$

avslutas balanseringsperioden, det vill säga när balansindex når eller överstiger inkomstindex. Formellt sett innebär det att något balansindex inte fastställs. Den sista indexeringen under balanseringsperioden blir således enligt

$$\text{Indexering}(t + 2) = \frac{II(t + 2)}{BI(t + 1)}$$

Per definition blir denna indexering större än förändringen i inkomstindex. Pensionsbehållningar och pensioner har nu den nivå de skulle ha haft om någon balansering inte hade inträffat. Systemet har en form av minne och styr tillbaka mot det inkomstindex som eftersträvas.

4. Hur påverkas inkomstpensionssystemet av olika förändringar

I tidigare avsnitt finns beskrivet hur inkomstpensionssystemet fungerar och i detta avsnitt visas hur olika förändringar i omvärlden påverkar pensionssystemet. För redovisningsår 2020 utgjorde buffertfonden 16 % av tillgångarna och resterande 84 % utgjordes av avgiftstillgången. Buffertfondens andel har ökat över tid, se Figur 2.

En förändring av buffertfonden med 10 % påverkar alltså de totala tillgångarna med

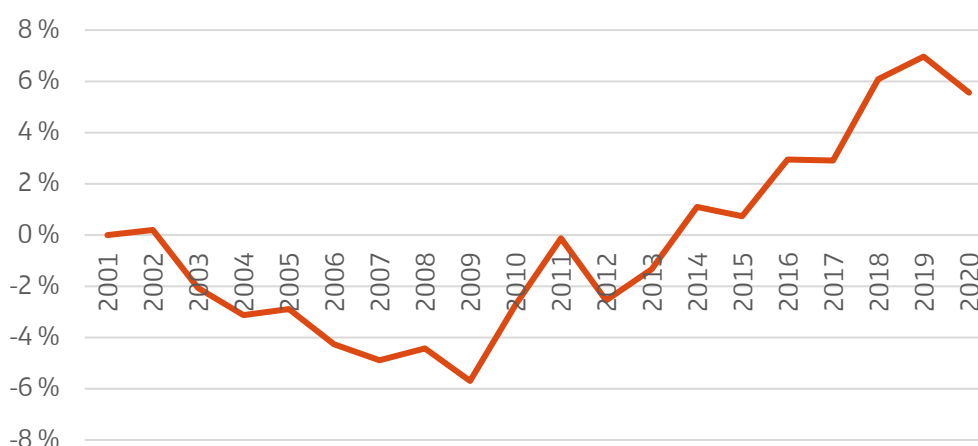
$$0,16 \cdot 0,1 = 1,6 \%$$

Systemets finansiella ställning påverkas alltså inte så kraftigt av avkastning under ett enskilt år. På motsvarande sätt ger en förändring med 1 % av avgiftstillgången en förändring med 0,84 % på de totala tillgångarna.

4.1. Hur påverkas avgiftstillgången

Avgiftstillgången består av två komponenter; omsättningstid och avgiftsinkomst. Avgiftsinkomst motsvarar pengar in till systemet under redovisningsåret. Denna förväntas i genomsnitt att öka med inkomstutvecklingen men även skulden växer med inkomstutvecklingen, det är därför intressant att se hur dessa förhåller sig till varandra och detta kan avläsas i Figur 4. Avgifterna förändras främst av lönesumman medan indexering sker med förändring av genomsnittlig inkomst. Det går att utläsa att avgifterna, procentuellt sett, har stigit mer än skulderna från 2001 fram till 2020 men under perioden 2003 till 2010 var utvecklingen den motsatta. Coronapandemins påverkan går att utläsa för 2020 där avgifterna till systemet steg i en lägre takt än vad skulderna gjorde.

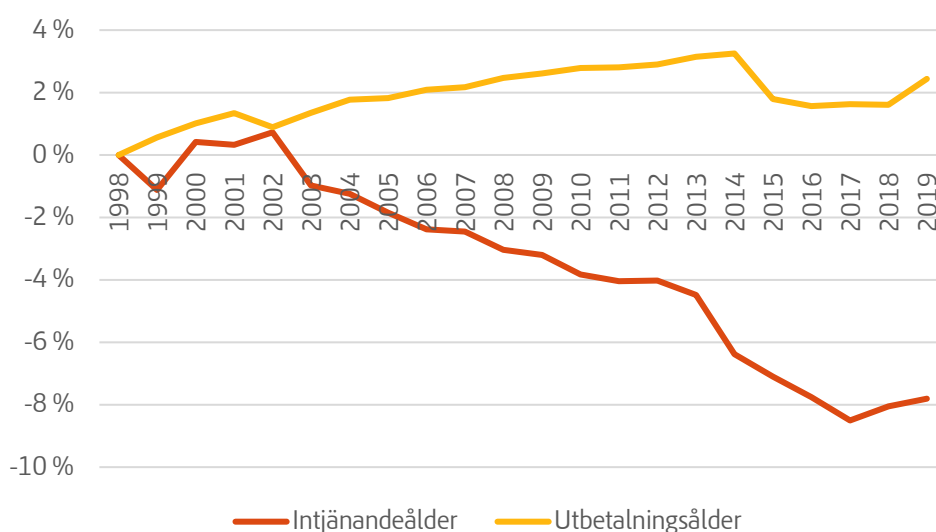
Figur 4. Avgifternas utveckling i förhållande till pensionskulden



Figuren visar relationen mellan avgifter in till systemet och pensionskuldens utveckling. Båda dessa växer normalt sett med inkomstutvecklingen, om skuld och avgift in till systemet helt följde varandra skulle det motsvaras av en horisontell linje. Om istället avgifterna procentuellt sett ökar mer än skulden från ett år till ett annat motsvaras det av en vertikal ökning i figuren.

Hur de två delkomponenterna, intjänandeålder och utbetalningsålder, av omsättningstiden har utvecklats över tid visas i Figur 5. Av figuren kan utläsas att utbetalningsåldern har stigit, det vill säga den genomsnittliga pensionsutbetalningen sker vid en högre ålder. Pensionärerna lever längre, vilket har en positiv inverkan på utbetalningsåldern eftersom pengar stannar i systemet längre. Observera dock att skulderna stiger mer än tillgångarna vid en ökning av medellivslängden, så nettoeffekten är negativ för systemets finansiella ställning. Även vid vilken ålder pensionärer i genomsnitt tar ut sin pension har en påverkan. Det går också att utläsa att intjänandeåldern har stigit, vilket har en negativ inverkan, eftersom den genomsnittliga inbetalningen kommer in vid en senare ålder och därmed stannar kortare tid i systemet. Sammantaget går det att utläsa att intjänandeåldern har stigit mer än utbetalningsåldern och att omsättningstiden och därmed avgiftstillgången har haft en negativ trend. Den kraftiga förändringen 2014 avseende intjänandeålder och 2015 avseende utbetalningsålder beror på en ändring av definitionen av omsättningstiden som finns beskriven i avsnittet om regelförändringar.

Figur 5. Utveckling av intjänandeålder och utbetalningsålder



Figuren visar hur förändring av intjänandeålder respektive utbetalningsålder har påverkat omsättningstiden. En höjning av intjänandeåldern ger en negativ påverkan eftersom omsättningstiden sjunker. En höjning av utbetalningsåldern ger en positiv påverkan eftersom omsättningstiden också höjs. Förändringarna är relaterade till föregående års omsättningstid. För tidigare år användes begreppet intjänandetid och utbetalningstid, dessa har konverterats för jämförelsen.

Avgiftstillgången har fått ett positivt bidrag, i förhållande till pensionsskulden, av avgiftsinkomstens utveckling och ett negativt bidrag från omsättningstidens utveckling över tid.

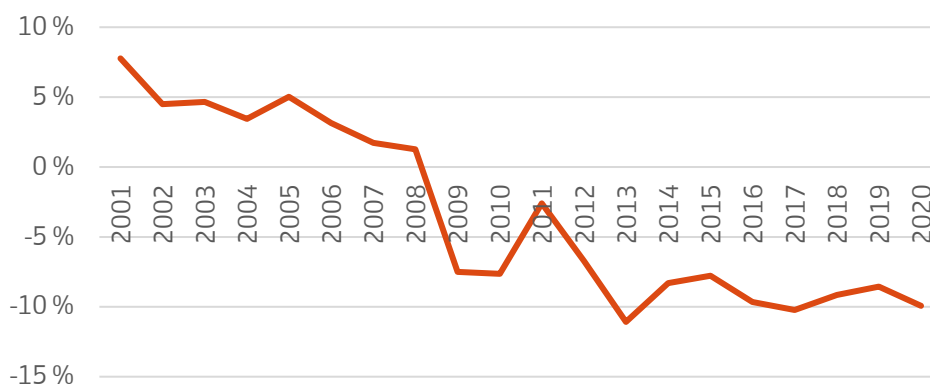
Vid lågkonjunktur följer intjänandeålder och avgiftsinkomst varandra i samband med att det är svårare att komma in på arbetsmarknaden, framförallt för yngre. Lågkonjunktur kan även leda till tidigare pensionsuttag och därmed ha en sänkande effekt på både intjänandeålder och utbetalningsålder. Lägre sysselsättning leder också till lägre avgifter. För senare år har det dock funnits en motverkande effekt mellan avgiftsinkomst och omsättningstid för att andelen personer som har ett intjänande till pensionssystemet men som inte är uppvuxna i Sverige har ökat, vilket medför högre avgifter till pensionssystemet men även att intjänande i snitt sker vid en högre ålder.

4.2. Hur påverkas skuld och kassaflöde

Skillnaden mellan avgifter in till systemet och utgifter i form av pensioner och administrationskostnader benämns avgiftsnetto. Avgiftsnettot i relation till pensionsutbetalningarna visas i Figur 6. Ett fördelningssystem där avgiftsnettot alltid är positivt behöver inga fonderade tillgångar. Från figuren går att utläsa att avgiftsnettot kraftigt har försämrats men att det har stabiliserat sig på senare år. Försämringen var väntad vid pensionsreformen och trenden har i huvudsak demografiska förklaringar som att antalet pensionärer i förhållande till den arbetande befolkningen har ökat. De årliga

förändringarna beror även på indexeringen av pensionerna i förhållande till avgifterna in till systemet. Finanskrisen drabbade först de förvärvsaktiva medan pensionerna steg kraftigt som en följd av eftersläpning i hur indexeringen bestämdes för år 2009. År 2011 skedde det motsatta när pensionerna minskade medan avgifterna till systemet steg vilket resulterade i en kraftig förstärkning av avgiftsnettot.

Figur 6. Utvecklingen av avgiftsnettot



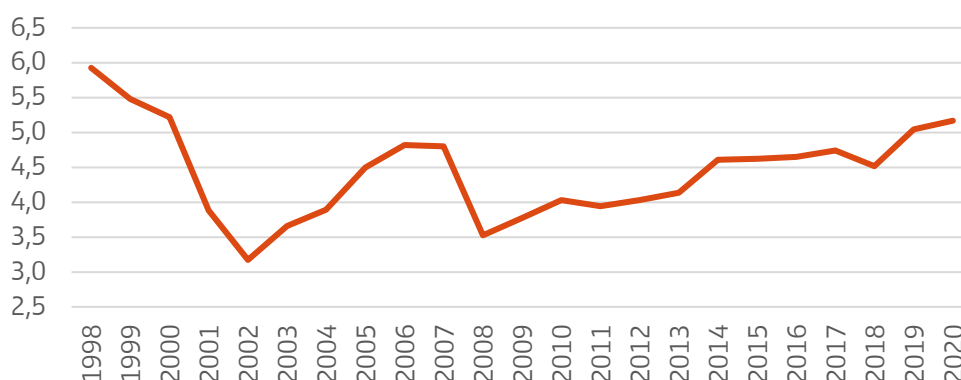
Figuren visar avgiftsnettot, det vill säga avgifternas storlek i förhållande till utbetalningarna. Ett negativt värde innebär att avgifterna understiger utbetalningarna, om avgiftsnettot är -10 procent innebär det att avgifterna utgör 90 procent av utgifterna.

En utgiftshöjning för ett enskilt år skulle försämra avgiftsnettot men ha en mer begränsad påverkan på buffertfonden och den långsiktiga finansiella stabiliteten. En permanent höjning av pensionsbehållning och pensioner skulle däremot öka skulden med lika mycket.

Om utgifterna för 2020 hade höjts med 10 procent skulle utgifterna ha ökat med drygt 33 miljarder, avgiftsnettot uttryckt i procent skulle ha gått från -10 procent till -20 procent. Buffertfonden skulle ha minskat med samma belopp, vilket motsvarar en minskning med 2 procent och balanstalet hade minskat med 0,3 procent. Om utgiftshöjningen om 10 procent även gällde alla kommande år, det vill säga en indexering av pensioner och pensionsbehållningar, skulle avgiftsnettot, för det första året, påverkats enligt ovanstående men skulden skulle öka med 10 procent och balanstalet skulle minska med faktorn $\frac{1}{1,1}$, det vill säga med 9 procent.

Ett annat mått för att mäta systemets stabilitet och likviditet är fondstyrka. Fondstyrkan bestäms genom att ta kvoten mellan buffertfondens tillgångar och redovisningsårets utbetalningar och administrationskostnader. Det ger en uppfattning om hur länge systemet skulle kunna fortsätta att betala ut oförändrade pensioner utan att det inkom nya avgifter. Hur fondstyrkan har sett ut historiskt visas i Figur 7. År 1999–2001 skedde överföringar från AP-fonden till statsbudgeten vilket följdes av IT-kraschen 2001–2002. Åren därpå stärktes fonden fram till finanskrisen 2008 för att därefter återigen ha en uppåtgående trend.

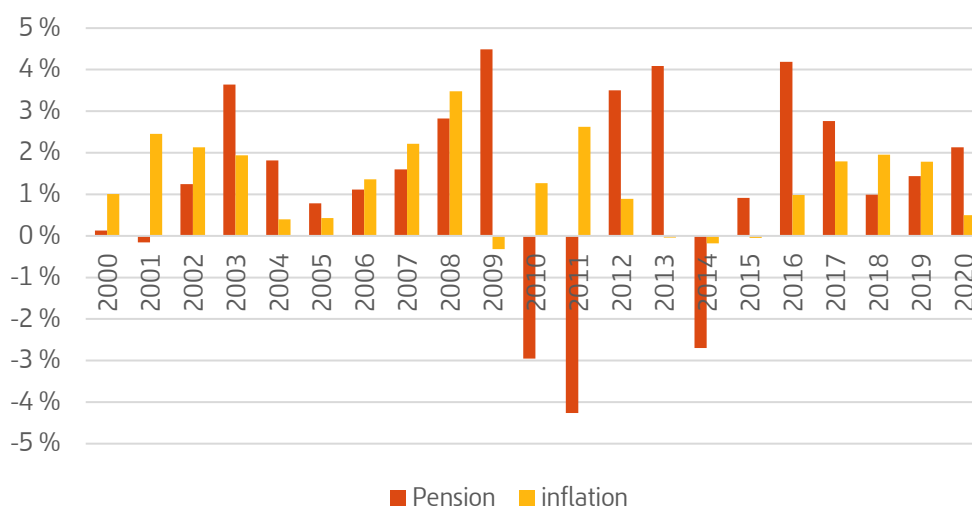
Figur 7. Fondstyrkans utveckling, det vill säga fondens värde dividerat med årets pensionsutbetalningar och administrationskostnader



Inkomstpensionssystemet har gått igenom IT-kraschen 2001–2002, finanskrisen 2008 och nu senast Coronapandemin. Dessa har påverkat tillgångarna men inte skulderna i någon betydande omfattning. Coronapandemin har, på helårsbasis, inte haft någon negativ inverkan på AP-fonden, däremot har avgifterna till systemet påverkats negativt. Statliga stödåtgärder tillsammans med utformningen av pensionssystemet där transfereringar ger upphov till pensionsavgifter från staten dämpade effekten kraftigt. En övergång från arbete till arbetslösersättning blir inte lika dramatisk, sett ur pensionssystemets perspektiv, eftersom pensionsavgifter betalas in i båda fallen. Börsnedgången efter finanskrisen 2008 var däremot en viktig faktor till att balanstalet blev mindre än 1 vilket ledde till sänkta pensioner, före skatt. Att avgiftstillgång och pensionsskuld utvecklas i otakt är en viktig orsak till årsvisa förändringar men inte för den långsiktiga trenden.

I Figur 8 visas den årliga indexeringen av pensionen och inflationen visas som referens. Det framgår inte tydligt av bilden med den ackumulerade indexeringen från 2000 till 2020 är ungefär lika stor för pension som för inflation, där pensionen har utvecklats något bättre. Vad som däremot framgår tydligt är att de årliga förändringarna har varit betydligt större för pensionen än för priserna.

Figur 8. Årlig indexering av pension där inflation visas som referens



4.3. Vad menas med under- respektive överskott

I tidigare avsnitt har vi sett att det finns en definition av under- och överskott. Under en balanseringsperiod finns en definition av överskott på samma sätt som för underskott, det vill säga en definition som har en faktisk inverkan på pensioner och pensionsbehållningar. Begreppet överskott används i just den bemärkelsen även i rapporter, årsredovisning med mera.

Det är dock viktigt att förstå innebörden av begreppen underskott och överskott enligt denna definition. Pensionssystemet kan uppvisa stora fonderade tillgångar och ändå anses ha ett långsiktigt underskott och på motsvarande sätt helt sakna fonderade tillgångar och uppvisa ett överskott. Åtminstone rent teoretiskt gäller ovanstående, rent praktiskt är det osannolikt utifrån Sveriges förutsättningar att avgiftstillgången ensamt skulle överstiga skulden i närtid. Anledningen är att den största delen av tillgångarna utgörs av värdet av framtida inbetalningar. Exempelvis ger en ung och växande befolkning med hög sysselsättning en stor avgiftstillgång. Växande avgiftsinbetalningar ger också en ökad skuld men denna byggs upp i en långsammare takt.

Principen för hur skulderna värderas i inkomstpensionssystemet liknar de som används inom fullfonderade avgiftsbestämda pensionssystem, exempelvis premiepensionssystemet. Hur tillgångarna värderas skiljer sig av naturliga skäl från värderingen i ett fullfonderat pensionssystem. Sättet att redovisa tillgångar kan skilja sig åt mellan olika fullfonderade system men variation är mindre än den är inom fördelningssystem, där tillgångar i stor utsträckning endast är underförstått angiven.

Att redovisa framtida förväntade inbetalningar utan direkt koppling till en prestation som skett under året som en tillgång kan verka underligt, och är

inte heller möjligt att göra för ett företag, men det är möjligt för en stat. Att värdera framtida inbetalningar som en tillgång är i övrigt inte unikt för ett fördelningssystem utan används även i fullfonderade system. Värdet av en obligation utgörs av framtida förväntade kassaflöden och även värdet på en aktie kan bedömas utifrån företagets förväntade kassaflöden. Med detta menas inte att avgiftstillgången inom inkomstpensionssystemet ska likställas med ovanstående men kan möjligtvis underlätta förståelsen av vad som menas med avgiftstillgång.

5. Hur överskottsutdelning kan genomföras

Eventuella utdelningar av överskott kan göras efter politiska beslut av riksdagen alternativt utifrån förbestämda regler motsvarande de som används vid uppkomst av underskott.

Vissa förslag har likheter och det kan därför bli upprepande beskrivningar men tanken är att förslagen ska kunna läsas relativt fristående. Avsnittet inleds med en kort beskrivning av hur tillgångar fördelas inom privata pensionsförsäkringar.

5.1. Jämförelse med privat pensionsförsäkring

Privata pensionsförsäkringar kan i huvudsak delas in i två grupper; förmånsbestämd och avgiftsbestämd (premiebestämd). Vidare kan ägandeformen delas in i två huvudkategorier; vinstutdelande försäkringsbolag och ömsesidiga försäkringsbolag. Med vinstutdelande menas att ägarna, bolaget, också har rätt till vinst som kan uppstå. Med ömsesidigt menas att eventuell vinst fördelas till de försäkrade. Inkomstpensionssystemet är avgiftsbestämt och därför är det av störst intresse att utgå från avgiftsbestämda försäkringar vid en jämförelse. I övrigt liknar systemets uppbyggnad mer en ömsesidig försäkring eftersom det inte finns något externt riskkapital. En utgångspunkt är därmed att utgå från en traditionell ömsesidig försäkring som jämförelse.

Balanstalet liknar begreppet konsolideringsgrad som visar hur stor del av tillgångarna som har fördelats till de försäkrade. En konsolideringsgrad på 100 procent motsvarar att allt tillgängligt kapital har fördelats ut. Om konsolideringsgraden överskrider 100 procent över lång tid innebär det att pensionerna varit lägre än nödvändigt men å andra sidan innebär en högre konsolideringsgrad en buffert. Bufferten kan användas för att jämna ut indexeringen och ge en jämnare utveckling. Utifrån det här resonemanget kan gränsen för balanstalets storlek som möjliggör utdelning sättas i intervallet 1,0–1,1. Där en låg nivå ger en snabbare tilldelning med större variation och en högre nivå ger en långsammare tilldelning men med större stabilitet.

En viktig skillnad mellan privata pensionsförsäkringar och inkomstpensionssystemet är att tillgångarna är uppbyggda av inbetalningar från de som är eller varit med i försäkringen medan inkomstpensionssystemet även värderar inbetalningar från de som ännu inte är med.

5.2. Utdelning efter politiska ad hoc beslut

Ett alternativ är att överskott fördelas efter politiska beslut, det vill säga det finns då inga förutbestämda regler om när eller hur utdelning bör ske. Formen för utdelningen kan då också variera från tillfälle till tillfälle.

5.2.1. Utdelning

Ett naturligt sätt att göra en sådan utdelning är att fastställa en *utdelningsfaktor*, UF , med vilken pension och pensionsbehållning multipliceras med under en ordinarie årsräkning. Pension och pensionsbehållning skulle då bestämmas enligt

$$Pension = pension \text{ (efter ordinarie årsräkning)} \cdot UF$$

$$Pensionsbehållning$$

$$= pensionsbehållning \text{ (efter ord. årsräkning)} \cdot UF$$

Pensionsmyndigheten har publicerat rapporten *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar (2021)* som belyser frågan om förskottsräntans betydelse. Ett överskott skulle kunna användas för att sänka förskottsräntan genom att först dela ut överskottet, enligt ovanstående, och i samband med årsräkningen beräkna delningstal med vald förskottsränta. Utseendet skulle bli enligt följande

$$Pension = pension \text{ (efter ord. årsräkning)} \cdot UF \cdot \frac{\text{Delningstal (1,6 \%)}}{\text{Delningstal (X \%)}}$$

$$Pensionsbehållning$$

$$= pensionsbehållning \text{ (efter ord. årsräkning)} \cdot UF$$

där delningstalen skiljer sig åt mellan olika födelseår och procentsatsen inom parentes anger förskottsräntesatsen. Och om

$$\frac{UF}{\text{Delningstal (X \%)}} = 1$$

skulle hela utdelningen ha använts till att höja den framtida indexeringen. Eftersom delningstalen skiljer sig åt beroende på födelseår går det inte att hitta en exakt nivå för UF som uppfyller ovanstående för alla födelseår, för mer detaljer se rapporten.

5.2.2. Slutreglering gentemot staten

Det är oklart om och i så fall hur stor skuld inkomstpensionssystemet har gentemot staten, se avsnitt *Reglering mellan staten och inkomstpensionssystemet* för mer detaljer.

5.2.3. Ingen utdelning

Ett alternativ är att besluta att det inte kommer att delas ut överskott till de försäkrade inom inkomstpensionssystemet. Det medför i praktiken oförändrade regler men ger en tydlighet om vad som gäller. Överskott skulle kunna överföras till statens budget och användas till andra områden.

Observera att den här frågan inte är densamma som föregående rubrik *Slutreglering gentemot staten*.

5.3. Automatisk utdelning utifrån förbestämda regler

Förslagen här utgår ifrån att utdelningen sker på liknande sätt som under en balanseringsperiod, det vill säga det behövs inga politiska beslut för att det ska ske.

Förslaget enligt UTÖ-utredningen finns beskrivet under ett tidigare avsnitt men anges även här, innebörden av förslaget är detsamma men dispositionen har ändrats.

5.3.1. Huvudförslaget enligt UTÖ

Förslaget innebär att balanstalet är styrande för utdelning och gränsen för utdelning, BTÖ, sätts till 1,1. Utdelningsfaktorn UF fastställs enligt

$$UF(t + 1) = \frac{\text{Balanstal}(t + 1)}{\text{BTÖ}}$$

och indexering av pensionsbehållning sker enligt

$$\text{Indexering} = \frac{II(t + 1)}{II(t)} \cdot UF(t + 1)$$

Följsamhetsindexering av pensioner görs på motsvarande sätt

$$\text{Indexering} = \frac{II(t + 1)}{II(t) \cdot 1,016} \cdot UF(t + 1)$$

Kommentar:

Förslaget eftersträvar symmetri mot hur balanseringen går till. Men sedan UTÖ-utredningen kom har det dämpade balanstalet införts.

5.3.2. Huvudförslaget enligt UTÖ med justering

Detta förslag liknar det föregående i stor utsträckning. Förslaget innebär att balanstalet är styrande för utdelning och gränsen för utdelning, BTÖ, inte sätts högre än 1,1.

För att en utdelning ska vara möjlig är det också tänkbart att villkora på fondstyrkans storlek.

Om valda kriterier är uppfyllda bestäms utdelningsfaktorn, UF , enligt

$$UF(t + 1) = \frac{a(t + 1) - 1}{3} + 1$$

där

$$a(t + 1) = \frac{\text{Balanstal}(t + 1)}{\text{BTÖ}}$$

och indexering av pensionsbehållning sker enligt

$$\text{Indexering} = \frac{II(t + 1)}{II(t)} \cdot UF(t + 1)$$

Följsamhetsindexering av pensioner görs på motsvarande sätt

$$\text{Indexering} = \frac{II(t + 1)}{II(t) \cdot 1,016} \cdot UF(t + 1)$$

Vad det gäller tilläggspension för de som ännu inte tagit ut denna lagras utdelningsfaktorn och används vid uttagstidpunkten. Om flera utdelningsfaktorer har fastställts fram till pensionstidpunkten ska produkten av dessa användas vid uttagstillfället.

Faktorn UF fastställs i samband med fastställandet av balanstalet och dessa avser samma år. Tillgångar och skulder för år t bestämmer alltså utdelningsfaktorn och balanstalet för år $t + 2$.

Kommentar:

Förslaget blir symmetriskt mot hur balanseringen går till sedan det dämpade balanstalet infördes. Genom att dela ut en mindre andel av överskottet innebär det att årliga förändringar minskar och risken att utdelningen leder till en framtida balanseringen minskar, därav görs bedömningen att gränsen för utdelning, $BTÖ$, som högst bör vara 1,1.

Att lägga till ett villkor om att även knyta fondstyrkan till utdelning innebär att förslaget inte blir likformigt mot den nuvarande hanteringen under en balanseringsperiod. Men det kan vara motiverat mot att kraven kan sättas högre när pensioner och pensionsbehållning redan har uppfyllt det grundläggande kriteriet om att indexeras utifrån den genomsnittliga inkomstökningen.

Det är inte självklart att tilläggspensionen för aktiva ska påverkas på samma sätt som inkomstpensionen vid en utdelning men rimligt. Det kan annars uppstå omotiverade skillnader mellan de som tagit ut pension före respektive efter en årsräkning.

En nackdel med det här förslaget precis som med huvudförslaget enligt $UTÖ$ är att utdelningen saknar minne. Under en framtida balanseringsperiod skulle pensioner och pensionsbehållningar kunna indexeras med mer än inkomstindexeringen trots att balanstalet är betydligt lägre än gränsen för utdelning, $BTÖ$, samt att pensioner och pensionsbehållningar redan överstiger den ackumulerade indexeringen i form av inkomstindex.

5.4. Indexeringsgaranti

En lägsta indexeringsnivå, LI , skulle kunna introduceras. Där pensionsbehållningar indexeras med faktorn, Indexering , enligt

$$\text{Indexering} = \text{Max} \left(\frac{I(t + 1)}{I(t)}, LI \right)$$

där $I(t)$ avser det index som används vid årsomräkningen, det vill säga inkomst- eller balansindex. För pensioner skulle det ske enligt

$$\text{Indexering} = \text{Max} \left(\frac{I(t+1)}{I(t) \cdot 1,016}, \frac{LI}{1,016} \right)$$

Och om LI sätts till förskottsrentan innebär det att pensioner under utbetalning inte kan sänkas nominellt

$$\frac{LI}{1,016} = 1$$

Kommentar

Det här förslaget skiljer sig från övriga förslag i form av att det inte direkt handlar om utdelning av överskott. Att introducera en indexeringsgaranti medför dock en ökad risk för att en balanseringsperiod ska inträffa och det är därför mer lämpligt att införa en sådan då tillgångarna tydligt överstiger skulderna. En indexeringsgaranti innebär alltså inte att balanseringen avskaffas.

Den lägsta indexeringsnivån bör lämpligen inte vara hög för att bibehålla en finansiell stabilitet. Nivån bör vara satt så att den med stor sannolikhet övertid överskrids av den faktiska indexeringen. Det allmänna pensionssystemet i Storbritannien har exempelvis en indexeringsgaranti.

En, lågt satt, garantinivå bör inte påverka den finansiella stabiliteten i någon större omfattning på lång sikt men kan leda till längre balanseringsperioder. Om en längre period med deflation, eller låga reella löneökningar, skulle inträffa finns en risk för att ett underskott byggs upp över tid.

Om garantin enbart sätts för pensioner under utbetalning skulle det kunna uppstå omotiverade skillnader mellan de som går i pension innan respektive efter ett årsskifte.

Frågan om en indexeringsgaranti har utretts tidigare av Pensionsmyndigheten i rapporten *Fördjupad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet (2013)*. I den rapporten förordade Pensionsmyndigheten att någon garanti inte borde införas och att risken för låg indexering istället borde hanteras med en sänkt förskottsrenta. Anledningen att förslaget ändå nämns här är att förskottsrentan har lämnats oförändrad samt att inkomstpensionerna haft ytterligare en nominell sänkning 2014 som även den följdes av sänkt skatt på pensioner. Det är även möjligt att kombinera dessa och den finansiella risken med att införa en garanti minskar med förskottsrentans storlek.

6. Diskussion och slutsatser

6.1. Flera samverkande skäl till att nu överväga överskottsfrågan

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning har under senare år förbättrats och det finns för närvarande ett överskott på cirka 8 procent. Överskottet ligger därmed strax under den nivå som enligt utredningen *UTÖ* ansågs möjliggöra utdelning. Överskott i inkomstpensionssystemet har också bäring på andra aktuella pensionsfrågor. Debatten om höjda pensioner handlar mycket om höjda pensionsavgifter. Pensionsmyndigheten har i en tidigare rapport *Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet* (2021) visat på alternativ och effekter om det beslutas att höja avgiften. En höjd avgift ger en omedelbar förstärkning av inkomstpensionssystemet och skulle påtagligt öka överskottet.

Pensionsmyndigheten har också i rapporten *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar* (2021) visat att det finns skäl att överväga att ändra nivån på förskottsrentan och framfört att om en sådan åtgärd övervägs bör det ske samordnat med en eventuell förstärkning av pensionerna enligt ovan. Även överväganden om förskottsrentans nivå har alltså ett indirekt samband med överskottsfrågan.

6.2. Balanstalet – en användbar styråra

Centralt för inkomstpensionssystemet är att det är ett finansiellt fristående system som bär sina egna kostnader. Med en fast avgiftssats, som innebär att intäkterna inte kan påverkas, och en bakomliggande politisk ambition om rättvisa mellan generationer ställer det krav på god kontroll av inkomstpensionssystemets finanser. Inte bara för att hantera de årliga utgifterna utan också för att säkerställa de långsiktiga utgifterna med beaktande av intressena för såväl nuvarande som framtida generationer. För att klara det behöver systemets finansiella styrka kunna mätas. Det mått som har valts för att mäta den finansiella ställningen är balanstalet, som visar förhållandet mellan inkomstpensionssystemets tillgångar och dess skulder.

Det är inte självklart hur den finansiella styrkan i inkomstpensionssystemet ska mätas. Balanstalet är inte något exakt mått på inkomstpensionssystemets finansiella ställning och antalet decimaler ska inte tolkas som att det ger uttryck för en sådan precision. Samtidigt konstaterar Pensionsmyndigheten att balanstalets mått är användbart eftersom måttet genom sin långsiktighet ger en stabilitet och en tydlighet. Användningen av balanstalet för att minska (indexeringen av) pensionerna har dock ifrågasatts både i fråga om dess existens och hur den sker.

Det finns nu över 20 års erfarenhet och uppbyggd kunskap av att mäta systemets finansiella ställning och även erfarenheter av en balanseringsperiod. Balanstalets funktion och konstruktion kan lämpligen utvärderas nu när det har varit implementerat under en relativt lång

tidsperiod. I rapporten har balanstalet varit utgångspunkt för resonemang kring möjlighet till utdelning av överskott.

6.3. Vems är överskottet?

Inbetalda avgifter och framtida avgifter ligger till grund för tillgångarna inom inkomstpensionssystemet. Det fonderade kapital som finns samlat i buffertfonden grundar sig på avgifter som har betalats in av pensionsspararna under lång tid. Spararna kan ses som de som står för de inbetalda avgifterna även om de faktiska överföringarna sker av arbetsgivare och staten.

6.3.1. Finns det en kvarstående skuld till staten?

I samband med pensionsreformen på 1990-talet gjordes en bodelning mellan staten och ålderspensionssystemet. Något beslut om det föreligger en kvarstående skuld att reglera finns inte.

Om beslutsfattarna tar ställning för att ytterligare medel ska föras över från inkomstpensionssystemet till statens budget kan det bli fråga om betydande belopp som påverkar förutsättningarna för inkomstpensionssystemet. Ett ställningstagande om det finns en kvarvarande skuld eller inte bör därför göras innan ytterligare överväganden görs om hantering av överskott.

6.3.2. Likformighetsskäl talar för att det är spararnas pengar

I och med att inkomstpensionssystemet är fristående från statens budget och risken därmed bärs av de som betalar in och har betalat in avgifter till systemet finns det starka skäl för att dessa även får ta del av överskott på motsvarande vis som de redan påverkas av underskott i inkomstpensionssystemet.

En likformig hantering skulle sannolikt uppfattas som rättvis och därmed öka förståelsen och legitimiteten för behovet av balanseringsmekanismen. Att inte hantera överskott på det sättet skulle omvänt kunna riskera att leda till ett minskat förtroende.

6.3.3. Statens intresse av överskottet

Pensionssystemet är fristående och skilt från statens budget. Samtidigt är pensionärernas ekonomi inte skilt från samhällets åtaganden. Grundskydd finansieras från statens budget och därför har ökade utgifter för grundskydd, äldreomsorg och sjukvård ingen direkt påverkan på inkomstpensionssystemet.

Invandring leder till befolkningstillväxt och ger högre inbetalda avgifter vilket stärker inkomstpensionssystemet, vilket kan leda till ett överskott i detta system. Det leder också till utökade utgifter för grundskydd.

Om inkomstpensionssystemet finansiella ställning stärks medan statens budget försvagas av ett och samma förlopp kan det därför argumenteras för att staten bör kompenseras. Att använda inkomstpensionssystemets tillgångar för detta medför dock en otydlighet av vad ett fristående pensionssystem innebär. Distinktionen mellan inkomstrelaterad pension och

grundskydd, som var ett tydligt mål med pensionsreformen, skulle därmed bli otydlig.

6.3.4. Pensionsmyndighetens bedömning

Symmetriska skäl, rättviseskäl och försäkringstekniska skäl talar för att samma grupp som tar risk även får ta del av de överskott som uppkommer när de sätter sitt kapital under risk. Det finns dock argument för andra lösningar.

6.4. Utdelning av överskott till pensionssparare och pensionärer

Metoden för utdelning till pensionärer och försäkrade bör ske på motsvarande sätt som vid balansering, det vill säga att tilldelning sker i förhållande till individens pensionsbehållning.

Det är möjligt med andra metoder för utdelning, till exempel att dela ut belopp som är lika för alla utan koppling till tidigare intjänande. Det är även möjligt att indexera pensioner och pensionsbehållningar på olika sätt men det kan då uppkomma svårförklarliga skillnader mellan de som går i pension före respektive efter ett årsskifte.

En tilldelning i förhållande till pensionsbehållningens storlek används vid årlig indexering och tilldelning av arvsvinster. Det är enligt Pensionsmyndigheten svårt att finna argument för att någon annan metod bör användas och andra alternativ har därför inte analyserats i den här rapporten.

I fråga om aktiveringen av överskottsutdelning finns möjligheten till automatisk utdelning eller utdelning efter politiska beslut.

6.4.1. Politiskt bestämda beslut om utdelning

Balansering sker med automatik. Det finns goda skäl för det. Det är sannolikt viktigare att i förväg reglera och därmed informera om hur en negativ situation kommer att påverka olika berörda än vad det är att i förväg reglera hur en positiv situation ska påverka dem.

Balanstalet skulle naturligtvis kunna användas som vägledning vid en utdelning men det politiska beslutet skulle kunna tas med hänsyn till andra omständigheter.

Det finns förhållandevis starka skäl som talar emot att utdelning ska ske efter politiska beslut. Det övergripande skälet är att det var just denna form av beroende av politiska beslut som lagstiftaren vid reformeringen av pensionssystemet ville komma bort ifrån. Det skulle med politiska beslut finnas en risk att beslutet påverkas av eller åtminstone kan misstänkas påverkas av skäl som är mer partipolitiska än sakliga. Pensionsmyndighetens bedömning är därför att politiskt beslutad utdelning bör undvikas.

6.4.2. Automatiska beslut utifrån förbestämda kriterier

Automatiska regler ligger i linje med reglerna för balansering. En sådan lösning överensstämmer med förslaget i UTÖ-utredningen. De slutsatser som framfördes i det betänkandet gäller enligt vår bedömning i stort även idag. Förändrade regler om hur en balanseringsperiod genomförs medför att förslaget i ett avseende bör justeras. Likt det dämpade balanstalet bör en tredjedel av överskottet delas ut.

Utredningen bedömde att balanstalet ensamt skulle bestämma möjligheten till utdelning och Pensionsmyndigheten instämmer i den bedömningen även om det kan finnas skäl för att lägga till ett villkor för fondstyrkans storlek.

Skäl som gör det mer lämpligt att införa en automatisk utdelning nu jämfört med när UTÖ publicerades är att pensionssystemet har verkat under en relativt lång tidsperiod under vilken den utsatts för och klarat kriser. Inkomstpensionssystemet har också gått igenom en balanseringsperiod. Ytterligare en anledning är utfasningen av tilläggspensionen som har minskat osäkerheten kring pensionsskuldens storlek.

6.5. Indexeringsgaranti

Pensionerna har vid ett par tillfällen sänkts nominellt. Vid dessa tillfällen har beslutsfattarna sänkt skatten för pensionärerna för att dämpa effekten. Egentligen är det den reella pensionsnivån som är av intresse men en nominell sänkning blir extra påtaglig. Om effekten av en nominell pensionssänkning inte anses socialt acceptabel kan en indexeringsgaranti övervägas.

En indexeringsgaranti kan utformas som en fristående regel utan koppling till frågan om överskott eller ske i kombination med ett definierat överskott på så sätt att indexeringsgarantin endast tillämpas vid en förutbestämd lägsta nivå på balanstalet.

Referenser

Riksförsäkringsverket, Pensionssystemets årsredovisning (2001–2003)

Försäkringskassan, Orange rapport – Pensionssystemets årsredovisning (2004–2008)

Pensionsmyndigheten, Orange rapport – Pensionssystemets årsredovisning (2009–2020)

Pensionsmyndigheten (2013), Fördjupad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet

Pensionsmyndigheten, Pension och skatt (2015–2021)

Finansdepartementet (1998), DS1998:7

Socialdepartementet (2004), Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet SOU 2004:105

Socialdepartementet (2015), En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna Ds 2015:6

Regeringen (1994), Reformering av det allmänna pensionssystemet Prop. 1993/94:250

Regeringen (1998), Inkomstgrundad ålderspension, m.m Prop. 1997/98:151

Regeringen (2000), AP-fonden i den reformerade pensionssystemet Prop. 1999/2000:46

www.pensionsmyndigheten.se

