



Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Landsorganisationens remissyttrande över Ds 2025:24 Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet

LO välkomnar förslaget om en regelstyrd utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet, men anser att 1,1 skulle vara en bättre avvägd gräns för när det ska anses finnas ett utdelningsbart överskott än 1,15.

Den inkomstgrundade allmänna pensionen är tänkt att ge Sveriges löntagare en standardtrygghet efter arbetslivets slut. Men systemet levererar inte. När nuvarande pensionssystem beslutades om i mitten av 1990-talet var förväntningen att det skulle ge omkring 60 procent av slutlönen i allmän inkomstgrundad pension. Men verkligheten blev en annan. Inte ens den som har haft ett långt arbetsliv och arbetat mellan 18 och 65 års ålder får en allmän inkomstgrundad pension som är högre än drygt halva slutlönen. LOs syn är att den allmänna inkomstgrundade pensionen, för en vanlig arbetare, bör motsvara 62 procent av slutlönen efter ett fullt arbetsliv.

Det föreslagna regelverket

LO tillstyrker att balanstalet används för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott som från och med år 2027 automatiskt delas ut till dem som är försäkrade i fördelningssystemet.

LO tillstyrker att pensionsbehållningen, inkomst- och tilläggs-pensioner, inkomstgränserna för inkomstpensionstillägget och beräkningsunderlaget för inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension ska multipliceras med utdelningsfaktorn.

LO tillstyrker att AP-fondernas skuld till statens budget, med anledning av det betalningsansvar staten tog över i och med pensionsreformen, anses vara avskriven och slutreglerad.

LO avstyrker att gränsen för när det ska anses finnas ett utdelningsbart överskott sätts till ett balanstal på 1,1500. LO anser i stället att det ska finnas ett utdelningsbart överskott om balanstalet för ett år överstiger 1,1000.

Hur stor bör marginalen vara?

En högt satt utdelningsgräns riskerar att skapa generationsorättvisa eftersom årskullar kan komma att få bidra till att ackumulera överskott i systemet utan att någon gång få del av en utdelning. Samtidigt är det naturligtvis angeläget att utdelningsgränsen inte är så lågt satt att risken för balansering (broms) blir hög, vilket skulle skapa osäkerhet om pensionernas framtida värde.

Analyserna i Ds 2025:24 visar att om det fanns en regel om överskottsutdelning skulle det ändå inte behövas någon negativ balansering i något av två pessimistiska scenarier som bägge bygger på erfarenheterna från finanskrisen. Om balanstalet utvecklas i samma takt som den hittills genomsnittliga, med lika stor variation, blir risken för balansering liten både med och utan överskottsutdelning och oavsett om utdelningsgränsen är 1,1 eller 1,15. Även en analys gjord av Regeringskansliet¹ år 2022 visar att med en utdelningsgräns på 1,1 skulle det sannolikt krävas mer än en finanskris för att utlösa en negativ balansering.

LO anser därför att 1,1 är en väl avvägd utdelningsgräns som ger goda förutsättningar för pensionssparare och pensionärer att få ta del av de överskott som uppstår i pensionssystemet utan att skapa en betydligt högre risk för negativ balansering.

Pensionssystemets finansiella sparande

Det finansiella sparandet i pensionssystemet påverkar det totala offentligfinansiella sparandet och hur överskottsmålet för statsbudgeten klaras. LO vill här, liksom Regeringskansliet (2022), uppmärksamma att det innebär att ett kraftigt ökande finansiellt sparande i pensionssystemet inte är problemfritt. Andra offentliga statliga utgifter kan då öka mer än vad statens inkomster utanför pensionssystemet ökar, så länge nivån på överskottsmålet ligger fast. Det skulle innebära en större statsskuld och att det till exempel kan bli svårt att hantera konjunkturella störningar med en aktiv finanspolitik.

Det är därför bra om en regelstyrd utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet kan bidra till att stabilisera pensionssystemets finansiella sparande. Det ger regeringen mindre möjligheter att föreslå ofinansierade skattesänkningar eller utgiftsökningar genom att, i praktiken, belåna pensionssystemet. Analysen av det offentliga sparandet i Ds 2025:24 sträcker sig tyvärr inte längre än till år 2035. Men Regeringskansliet (2022) har analyserat fondstyrkan – hur många års utbetalningar buffertfonden täcker – från år 2015 till 2090. Där framgår att fondstyrkan var 5,3 år 2020 och att den med överskottsutdelning och en utdelningsgräns på 1,10 skulle öka till uppemot 7 till år 2090. Slutsatsen är att sparandet

¹ Regeringskansliet (2022), Analys av förutsättningar för höjda inkomstgrundade pensioner. PM.

skulle variera från år till år men att överskottsutdelningen inte bör bidra till kraftiga förändringar i det samlade offentliga sparandet.

Effekter på pensionerna

Av Ds 2025:24 framgår det att pensionerna inte skulle öka nämnvärt, år 2027 eller 2028 om det infördes en regel om automatisk överskottsutdelning med utdelningsgränsen 1,15.

Däremot pekar underlaget i promemorian mot att pensionsökningarna kan bli betydande på sikt. LO har i en egen analys beräknat effekterna i exempel på personer med mycket långa arbetsliv, från 19 års ålder till riktåldern. Exempelen visar att överskottsutdelning, med utdelningsgränsen 1,15, kan ge individer födda 1970, 1980 och 1990, 5, 8 respektive 11 procent högre inkomstpensioner direkt vid pensionering och 10, 13 respektive 16 procent högre inkomstpensioner tio år efter pensionering. Inkomstpensionen kan förmodas utgöra mer än tre fjärdedelar av den allmänna inkomstgrundade pensionen. Med en utdelningsgräns på 1,10 skulle ökningen, tio år efter pensionering bli 1,1 procentenheter, 1,8 procentenheter respektive 2,4 procentenheter högre än med utdelningsgränsen 1,15, för dem som är födda 1970, 1980 respektive 1990.

Individer födda 1950 eller 1960, som går eller redan har gått i pension vid införandet skulle, få 5 procent högre inkomstpensioner, år 2037 med utdelningsgränsen 1,15 och ökningen skulle bli 1,1 procentenheter större än så med utdelningsgränsen 1,10.

Analysen bygger på underlaget i promemorians kapitel 4. Där framgår att med utdelningsgränsen 1,15 skulle produkten av utdelningsfaktorerna under 50 år kunna bli 1,26. Detta under förutsättning att balanstalet förändras i samma takt och med samma variation som hittills. Med utdelningsgränsen 1,10 skulle produkten av utdelningsfaktorerna kunna bli 1,32, under samma förutsättningar. Med hjälp av ännu ett starkt förenklande antagande – att utdelningen blir fullständigt jämn över åren – har dessa produkter använts för att illustrera tänkbara effekter på pensionerna av överskottsutdelning. Överskottsutdelningen kan förvisso inte förmodas bli så jämn som här har antagits. Men exemplen kan ändå tjäna till att ge en god uppfattning om betydelsen av en regelstyrd överskottsutdelning i inkomstpensionssystemet.

Överskottsutdelningen ger inte tillräckligt höga pensioner

Analysen visar att överskottsutdelningen kan ge ett betydande, men osäkert, tillskott till de inkomstgrundade pensionerna. Det kommer dock att bli långtifrån tillräckligt. Den höjning som behövs i dag är snarast i storleksordningen 20 procent och behovet ser inte ut att minska. Att kommande pensionärsgenerationer ska kunna kompensera sig för en ökande medellivslängd med senare pensionering är orealistiskt i många LO-yrken. Även med överskottsutdelning behöver därför pensionsavgifterna höjas. Ju större tillgångar som bevaras i

buffertfonderna genom en alltför stor försiktighetsmarginal desto större avgiftshöjningar kommer det att behövas.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Johan Lindholm

Anna-Kirsti Löfgren
Handläggare