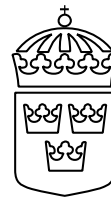


Regeringens proposition

2025/26:169



Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet

Prop.
2025/26:169

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 2026

Ulf Kristersson

Anna Tenje
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ett regelverk för när det ska anses finnas ett utdelningsbart överskott i fördelningssystemet och hur ett sådant ska hanteras. Ett utdelningsbart överskott ska finnas om balanstalet för ett år överstiger 1,1500. Om balanstalet överstiger den nivån ska de som är försäkrade i systemet få utdelning enligt fastställda regler. Vidare görs bedömningen att den återstående skuld som inkomstpensionssystemet enligt tidigare överenskommelse har haft till staten till följd av pensionsreformen ska skrivas av och därmed vara slutreglerad. Förslagen är utformade i enlighet med en överenskommelse i Pensionsgruppen i augusti 2025. Pensionsgruppen består av riksdagens samtliga åtta partier och har till uppgift att värna pensionsöverenskommelsen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2026 och tillämpas första gången för år 2027.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	5
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Finansiell ställning i inkomstpensionssystemet	8
4.1	Inkomstpensionssystemet	8
4.2	Finansiell stabilitet i inkomstpensionssystemet	9
4.3	Automatisk balansering	10
4.4	Tidigare överenskommelser och utredning av överskottsutdelning i inkomstpensionssystemet	11
5	Hantering av överskott i fördelningssystemet	12
5.1	Skulden till statens budget	12
5.2	Dela ut överskott	14
5.3	Utdelningsbart överskott	16
5.4	Balanstalsgräns för utdelningsbart överskott	19
5.5	Hur utdelningsfaktorn ska beräknas	22
5.6	Hur utdelningsfaktorn ska användas	24
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	26
7	Konsekvenser av förslagen	27
7.1	Ekonomiska konsekvenser för individen	27
7.1.1	Ingen utdelning av överskott 2027 och 2028	27
7.1.2	Ekonomiska konsekvenser för pensionärer	28
7.1.3	Ekonomiska konsekvenser för pensionssparare	31
7.2	Ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor	32
7.2.1	Ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor på kort sikt	32
7.2.2	Ekonomiska konsekvenser för det offentliga sparandet på lång sikt	32
7.2.3	Konsekvenser för pensionssystemets finansiella sparande och finansiella ställning	33
7.3	Konsekvenser för statliga myndigheter	37
7.3.1	Pensionsmyndigheten	37
7.3.2	Försäkringskassan	37
7.3.3	Allmänna förvaltningsdomstolar	37
7.3.4	AP-fonderna	37
7.4	Konsekvenser för företag	38
7.5	Konsekvenser för jämställdheten	39
7.6	Övriga konsekvenser	39
8	Författningskommentar	39
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	43
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	44

Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	47	Prop. 2025/26:169
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2026	48	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Prop. 2025/26:169

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

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

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

58 kap.

1 §

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

Vidare finns bestämmelser om

– underrättelse om beslut i 9 §, och
– indexering, balansering *och* anslutande definitioner i 10–28 §§.

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

Utdelningsbart överskott

25 a §

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

Utdelningsfaktor

25 b §

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

Utdelningsfaktorn för ett år beräknas på följande sätt:

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

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

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

25 c §

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

62 kap.

19 a §

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

20 §

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

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

43 §

Följsamhetsindexeringen beräknas som produkten av

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

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

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

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

Indexeringen beräknas som produkten av

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

De framräknade inkomstgränserna enligt första stycket avrundas till hela kronor.

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

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2020:1239.

3 Ärendet och dess beredning

Pensionsgruppen kom i februari 2024 överens om att ta fram förslag om hur utdelningsbara överskott kan fördelas till de försäkrade i fördelnings-systemet. Med anledning av Pensionsgruppens överenskommelse tillsattes en arbetsgrupp i Regeringskansliet för att ta fram underlag till Pensionsgruppen om hantering av överskott i pensionssystemet. Pensionsgruppen kom den 26 augusti 2025 överens om att utdelning av överskott ska ske när balanstalet överstiger 1,1500 och att utdelning i sådana fall ska ske med en tredjedel av det utdelningsbara överskottet. Pensionsgruppen kom även överens om att den återstående skuld som inkomstpensionssystemet enligt tidigare överenskommelse har haft till staten till följd av pensionsreformen ska skrivas av och därmed vara slutreglerad.

Till följd av Pensionsgruppens överenskommelse har promemorian Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24) tagits fram inom Socialdepartementet. I promemorian lämnas förslag med anledning av Pensionsgruppens överenskommelse om utbetalning av överskott i inkomstpensionssystemet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*.

Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Socialdepartementet (S2025/01735).

I propositionen behandlas promemorians lagförslag.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om den s.k. gasen i pensionssystemet (bet. 2021/22:FiU21 punkt 3, rskr. 2021/22:403). Av tillkännagivandet följer att det ska införas en s.k. gas i pensionssystemet som gör det möjligt att använda en del av överskottet i pensionssystemet för att höja pensionerna (bet. 2021/22:FiU21 s. 66). Regeringen bedömer att förslagen i denna proposition tillgodoser tillkännagivandet. Regeringen anser därmed att tillkännagivandet är slutbehandlat.

4 Finansiell ställning i inkomstpensions-systemet

4.1 Inkomstpensionssystemet

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

Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem, vilket innebär att det kan sägas vara ett kontrakt mellan generationer. De pensionsavgifter som betalas in av de förvärvsarbetande under ett år används för att betala de utgående inkomstpensionerna (inklusive tilläggspension för personer med delar i det tidigare ATP-systemet) under samma år. Vidare är det ett avgiftsbestämt pensionssystem, vilket innebär att det är de inbetalda avgifterna som avgör hur stor pensionen blir.

Livsinkomsten är grundläggande för det inkomstgrundande inkomstpensionssystemet. Livsinkomstprincipen innebär att pensionen grundar sig på arbete genom att det ska finnas en tydlig koppling mellan förvärvsinkomster under hela livet och den allmänna inkomstgrundade pensionen. Inom inkomstpensionssystemet registreras varje år hur mycket pensionsrätt som har tjänats in. Det sammantagna intjänandet, pensionsbehållningen, som skapats under de förvärvsaktiva åren ligger sedan till grund för beräkningen av inkomstpensionen när den tas ut.

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

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

4.2 Finansiell stabilitet i inkomstpensionssystemet

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

Den direkta länken mellan inbetald avgift och utbetald förmån, beaktandet av medellivslängden i samband med pensionsuttag, inkomstindexeringen av pensionsbehållningar och följsamhetsindexeringen av utgående pensioner ger systemet en hög förmåga till självreglering vid

Prop. 2025/26:169 ekonomiska och demografiska förändringar. De nämnda egenskaperna är dock inte tillräckliga för att garantera en finansiell hållbarhet. Under vissa förutsättningar kan pensionernas koppling till inkomstutvecklingen komma i konflikt med kravet på att systemet ska vara finansiellt stabilt.

Indexering med den genomsnittliga inkomstutvecklingen skapar en god följsamhet i förhållande till avgiftsunderlagets utveckling, men kopplingen är inte absolut. Om pensionssystemets avgiftsunderlag inte utvecklas i samma takt som snittinkomsten, ökar systemets pensionsåtagande i en högre takt än systemets intäkter. Om det förhållandet består under en längre tid kan resultatet bli att avgifterna inte räcker till för att finansiera pensionerna. Att delningstalen inte ändras efter det att en årskull uppnår 67 års ålder (åldersgränsen anpassas till förändrad riktålder) är ytterligare en omständighet som leder till risk för finansiell obalans.

4.3 Automatisk balansering

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

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

Utöver avgiftstillgången består pensionssystemets tillgångar av buffertfonden. Buffertfonden är tillgångarna i Andra–Fjärde AP-fonderna, 1 kap. 2 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). Buffertfondens roll i systemet är att hantera de årliga skillnaderna mellan inkomster och utgifter. De år när avgiftsinkomsterna är högre än pensionsutbetalningarna, växer buffertfondens tillgångar för att kunna finansiera pensionsutbetalningarna under perioder då inkomsterna understiger pensionsutbetalningarna och vice versa.

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

I situationer där systemets förmåga att långsiktigt finansiera utgifterna verkar osäker, dvs. perioder med ett balanstal under 1,0000, gäller bestämmelserna om s.k. automatisk balansering. Om de beräknade skulderna överstiger tillgångarna, ändras omräkningen av pensions-

behållningar och pensioner för att balansen mellan skulder och tillgångar ska återställas enligt regler som är på förhand bestämda. I perioder med underskott i inkomstpensionssystemets balansräkning görs därmed negativa avsteg från snittinkomstindexeringen.

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

4.4 Tidigare överenskommelser och utredning av överskottsutdelning i inkomstpensionssystemet

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

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

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

Balanseringen i pensionssystemet aktiverades för första och hittills enda gången 2010. Det i kombination med hur inkomstindex då var konstruerat resulterade i att utvecklingen av de utbetalade pensionerna blev volatil. Pensionsgruppen enades därför i en överenskommelse den 12 mars 2014 om att ta fram förslag till förändrade regler för beräkningen av inkomst-index samt regler för ett utjämnat balanstal i syfte att uppnå en jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. Överenskommelsen resulterade i att beräkningssättet för både inkomstindex och balanstalet ändrades samt att ett dämpat balanstal infördes, se prop. 2014/15:125.

Det innebär således att beräkningssättet för balanstalet har ändrats och att det har införts ändringar i balanseringens funktionssätt efter det att

Prop. 2025/26:169 UTÖ-utredningen lämnade sina förslag. UTÖ-utredningens förslag om utdelning av överskott behöver därför anpassas till de regeländringar som skett sedan betänkandet lämnades.

Pensionsgruppen kom augusti 2025 överens om ett förslag på hur överskott i pensionssystemet skulle kunna hanteras. I promemorian Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24) lämnades förslag på ett regelverk i enlighet med överenskommelsen. Mot bakgrund av att det i dag inte finns ett regelverk för hur stort överskott som får ackumuleras i fördelningssystemet och att systemets finansiella ställning under en längre period har stärkts lämnar regeringen i denna proposition förslag på ett sådant regelverk.

5 Hantering av överskott i fördelningssystemet

5.1 Skulden till statens budget

Regeringens bedömning

Det bör inte göras någon ytterligare överföring av medel från AP-fonderna till statens budget med anledning av det betalningsansvar staten tog över i och med pensionsreformen. Skulden från AP-fonderna till statens budget bör därmed anses vara avskriven och slutreglerad.

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av de remissinstanser som har uttalat sig om bedömningen om att det inte bör göras någon ytterligare överföring av medel från AP-fonderna till statens budget tillstyrker denna eller har inga synpunkter. *Institutet för Näringslivsforskning (IFN)* anser att det är svårt att bedöma storleken på den skuld som återstår samt att det inte är omöjligt att statens budget blev överkompenserad bl.a. eftersom kostnaderna för sjukersättning, dåvarande förtidspensionen, har minskat kraftigt efter den ursprungliga skuldöverföringen. *Pensionsmyndigheten* framför att inga ytterligare överföringar bör göras och att skulden därmed bör anses vara avskriven och slutreglerad. Myndigheten anger också att det i princip är omöjligt att i efterhand uppskatta storleken på den skuld som skulle överföras och delar bedömningen att en eventuell skuld bör tillfalla pensionssystemet. Mot bakgrund av att den offentliga skuldsättningen är förhållandevis låg och att tidigare överföring bidrog till balanseringen anser *Konjunkturinstitutet* att det är rimligt att inga ytterligare överföringar görs för att inte riskera att urholka buffertfonden.

Finanspolitiska rådet lyfter fram att skulden behöver vara reglerad innan överskottet i pensionssystemet kan betraktas som utdelningsbart, men saknar bl.a. en analys som visar att de återstående 75 miljarder kronor som skulden kan uppskattas till ligger inom felmarginalen vid beräkningar.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) ser ett värde i att skulden slutregleras för att förenkla värderingen av inkomstpensionssystemets finansiella ställning, men anser att det inte tillräckligt tydligt framgår av promemorian varför det mest lämpliga sättet är att skriva av den kvarvarande skulden.

Skälen för regeringens bedömning

Pensionsreformen, som bygger på principbeslutet från 1994 (prop. 1993/94:250), innebar en betydande omfördelning av både inkomster och utgifter mellan statsbudgeten och AP-fonderna. Sammantaget innebar reformen att fondernas inkomster ökade samtidigt som deras betalningsansvar minskade. AP-fondernas finansieringsansvar renodlades till enbart inkomstgrundad ålderspension i fördelningsdelen av systemet. AP-fonderna övertog kostnaderna för folkpensionsdelarna för personer med tilläggs pension från statens budget. Kostnadsansvaret för tilläggs pension som tidigare utbetalats i form av förtidspension (numera sjukersättning) och efterlevandepension övergick däremot till statens budget.

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

I överföringspromemorian konstaterades att det ansågs motiverat med en sammantagen överföring från buffertfonden till statens budget om totalt 300–350 miljarder kronor per den 1 januari 1999. Mellan åren 1999 och 2001 överfördes sammantaget 258 miljarder kronor från AP-fonderna till statsbudgeten. Det motsvarade då en tredjedel av det samlade fondkapitalet och medförde att fondstyrkan, dvs. antalet år fondernas tillgångar kan finansiera pensionsutbetalningarna, sjönk från 5,9 år vid utgången av 1998 till 3,9 år vid utgången av 2001. Värderingen i överföringspromemorian är dock baserad på en rad antaganden och bedömningar. Dels baserades beräkningen på statsbudgetens initiala nettoförsvagning i samband med pensionsöverenskommelsen, dels justerades beloppet med hänsyn tagen till vad pensionssystemet vid tillfället bedömdes klara av att överföra till staten. Med utgångspunkt i tidigare beslut kan det konstateras att den återstående skulden pensionssystemet har till statens budget utifrån den ursprungliga värderingen från 1998, bör motsvara 75 miljarder kronor per den 1 januari 1999. Härfter har inga nya värderingar av skulden gjorts.

I likhet med flera remissinstanser anser regeringen att det är först när frågan om skulden är avgjord som pensionssystemets finansiella ställning är känd och det går att avgöra om det finns ett utdelningsbart överskott i fördelningssystemet.

I likhet med vad *Institutet för näringslivsforskning (IFN)* anför anser regeringen att det finns flera skäl till att skuldens storlek inte går att fastställa med exakthet. Detta beror dels på de antaganden som gjordes i samband med värderingen, dels på den förändring som har gjorts i fråga om de förmåner som staten övertog ansvar för i samband med pensionsreformen. Regeringen konstaterar att *Pensionsmyndigheten* anser att det i princip är omöjligt att i efterhand uppskatta storleken på den skuld som skulle överföras till statens budget.

Det kan också konstateras att betydande belopp redan har överförts från AP-fonden 1999–2001. Den automatiska balanseringen aktiverades 2010. Med facit i hand kan de överföringar som gjordes till statsbudgeten därmed anses ha varit för stora eftersom dessa, tillsammans med finanskrisen 2008, bidrog till att balanseringen aktiverades och balanseringsförloppet blev utdraget. Balanseringen innebär att de dåvarande pensionärerna fick lägre pensionsinkomster under 2010–2017.

Mot bakgrund av svårigheten med att fastställa den återstående skulden med säkerhet och med hänsyn till de överföringar som redan gjorts samt konsekvenserna av dessa, gör regeringen bedömningen att inga fler överföringar bör göras från AP-fonderna till statens budget med anledning av det betalningsansvar staten tog över i och med pensionsreformen. Med detta bör den skuld som uppstod från AP-fonderna till statens budget till följd av pensionsreformen, anses vara avskriven och slutreglerad.

5.2 Dela ut överskott

Regeringens bedömning

Det bör införas regler för hur överskott i fördelningssystemet ska hanteras.

Promemorians bedömning

Promemorian gör ingen uttrycklig bedömning av om det finns ett behov av att införa regler för hur överskott ska hanteras i fördelningssystemet.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna är positiva till att det införs regler för utdelning av överskott i fördelningssystemet.

Några remissinstanser är negativa till förslagen i promemorian i sin helhet, huvudsakligen på grund av att frågan om överskottsutdelning inte är tillräckligt utredd och att flera alternativa utformningar kring hur överskott kan hanteras bör analyseras vidare. Det gäller bland andra *Finanspolitiska rådet*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* och *Högskolan i Jönköping*. Även *Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF)*, *Stockholms universitet* och *Svenskt Näringsliv* anser att förslaget inte är tillräckligt utrett. Svenskt Näringsliv ser dock positivt på att hantering av överskott i fördelningssystemet fastställs av riksdagen genom lag.

Ett flertal privatpersoner avstyrker i ett gemensamt remissvar samtliga förslag i promemorian, eftersom de bl.a. bedömer att promemorian saknar centrala fakta, beskrivningar och bärande argument.

Skattebetalarnas Förening uttrycker att det är rimligt att någon form av utdelning från buffertfonden bör ske, men uppmanar regeringen att grundligt utreda frågan.

IFAU anser att det saknas en klar problemformulering, då pensionärernas ekonomiska standard i dag bedöms som god. Vidare minskar förslaget det framtida reformutrymmet i statsbudgeten och riskerar att förstärka generationsorättvisan.

Högskolan i Jönköping avstyrker förslaget då de anser att underlaget inte är tillräckligt för att bedöma de långsiktiga konsekvenserna för pensionssystemets stabilitet. Högskolan påpekar att det finns en avgörande skillnad mellan balansering och överskottsutdelning, där balanseringen innehåller en återställningsmekanism medan effekterna av utdelning är bestående. Samtidigt menar högskolan att det är en principiellt viktig fråga hur eventuella överskott i pensionssystemet ska hanteras.

Skälen för regeringens bedömning

När det nuvarande pensionssystemet infördes var det ett viktigt mål att skapa ett system som åstadkommer en rimlig grad av rättvisa mellan individer och mellan generationer. Den rättvisa som eftersträvas i inkomstpensionssystemet är att alla individer och generationer, så långt systemets finansiella ställning tillåter, ska få en inkomstpension baserad på livsinkomsten uppräknad med snittinkomstutvecklingen, se betänkandet *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet* (SOU 2004:105 s. 29), förkortad UTÖ-utredningen. Generationsrättvisa definieras i promemorian som att utfallet i inkomstpensionssystemet är neutralt när alla generationer får sin pensionsbehållning och pension enligt inkomstindex respektive följsamhetsindexeringen. Regeringen delar denna bedömning.

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

Den automatiska balanseringen tillkom för att garantera en långsiktig finansiell hållbarhet i inkomstpensionssystemet. För att kunna följa inkomstpensionssystemets finansiella stabilitet sammanställs årligen en balansräkning där systemets tillgångar och skulder beräknas. Systemets tillgångar divideras med dess skulder och på så sätt beräknas balanstalet. I situationer där systemets förmåga att långsiktigt finansiera utgifterna verkar osäker, dvs. perioder med ett balanstal under 1,0000, blir bestämmelserna om automatisk balansering tillämpliga. Under en balanseringsperiod ändras omräkningen av pensionsbehållningar och pensioner för att balansen mellan skulder och tillgångar ska återställas enligt regler som är på förhand bestämda. I perioder med balansering görs därmed avsteg från snittinkomstindexeringen.

Frågan om utdelning av överskott i fördelningssystemet lyftes redan i samband med att regelverket för automatisk balansering infördes. Då

Prop. 2025/26:169 konstaterades att en växande ekonomisk styrka i fördelningssystemet i första hand ska behållas inom systemet för att utgöra en buffert mot en negativ ekonomisk utveckling. Samtidigt konstaterades att ovanför en viss nivå på balanstalet kan systemet bedömas vara så starkt att risken för att balanseringen inom överskådlig framtid ska aktiveras kan anses vara försumbar. När en sådan situation uppstår kan det finnas skäl att använda överskottet på annat sätt än att skapa ytterligare trygghet vad gäller systemets förmåga att upprätthålla inkomstindexeringen. Frågan om överskottsutdelning utreddes därför av UTÖ-utredningen 2004.

Flera remissinstanser, däribland *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* och *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)*, anser att frågan om en överskottsutdelning behöver utredas mer innan beslut kan fattas. De lyfter bl.a. fram förekomsten av utdelningsbara överskott, hur ett sådant ska definieras och hur de ska användas såväl som långsiktiga konsekvenser och risker för pensionssystemet. *Högskolan i Jönköping* framhåller även skillnaden i effekt på pensionsskulden och utgifterna som finns mellan balansering och utdelning.

Regeringen instämmer i att det finns en tydlig skillnad i effekt mellan balansering och överskottsutdelning. Buffertkapitalets ursprungliga syfte var att utjämna långsiktiga variationer i avgiftsnettot i fördelningssystemet (prop. 1999/2000:46 s. 56). Den senaste tioårsperioden har nettot mellan avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar varit negativa, men buffertfonden har ändå fortsatt växa.

Regeringen bedömer att det inte är rimligt att ha ett pensionssystem vars tillgångar ökar alltför mycket utan att komma de försäkrade till del. Den automatiska balanseringen tillkom för att garantera en långsiktig finansiell hållbarhet i inkomstpensionssystemet. Den regelmässiga och politiska hållbarheten kan äventyras i ett fördelningssystem som har en ökande finansiell styrka utan att den används. Regeringen bedömer att de tidigare analyser som har gjorts i UTÖ-utredningen tillsammans med analyserna i promemorian medför att det finns tillräckligt underlag för att utforma en reglering om överskottsutdelning på ett sådant sätt att risken för att balansering inom överskådlig framtid kan anses vara försumbar, samtidigt som regleringen begränsar att överskottet i systemet kan fortsätta växa. Även Pensionsmyndighetens och AP-fondernas analyser inkluderade i respektive remissvar underbygger denna bedömning. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att det bör införas regler för överskottsutdelning.

5.3 Utdelningsbart överskott

Regeringens bedömning

Balanstalet bör användas för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott. Överstiger balanstalet en förutbestämd nivå bör utdelning ske med automatik.

Om det finns ett utdelningsbart överskott bör detta delas ut till de som är försäkrade i fördelningssystemet.

Bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser anser att balanstalet bör användas för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott, däribland *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *Första AP-fonden (AP1)*, *Konjunkturinstitutet* och *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*.

Andra AP-fonden (AP2), *Tredje AP-fonden (AP3)* och *Fjärde AP-fonden (AP4)* delar bedömningen att balanstalet bör användas för att avgöra om ett utdelningsbart överskott finns, men ser anledning att komplettera regelverket med ett kriterium om en lägsta fonderingsgrad. AP-fonderna framhåller bl.a. att ett sådant krav skulle minska risken för fondtömning och stärka systemets robusthet och generationsneutralitet, inte minst vid en sämre ekonomisk utveckling. Även *Svenskt Näringsliv* förordar att förslag om överskottsutdelning kompletteras med regler som innebär att utdelning endast kan ske om också fonderingen i fördelningssystemet uppgår till en viss på förhand fastställd nivå.

Institutet för Näringslivsforskning (IFN) anför att den föreslagna utformningen av överskottsutdelningen, som en spegelbild av balanseringen, framstår som väl avvägd. IFN framför också att det i stället för att utforma regelverket efter hypotetiska händelseförlopp med risk för fondtömning sannolikt är mer lämpligt att hantera en sådan risk, och ändra regelverket, om och när den uppstår, varför promemorians slutsats att inte koppla överskottsutdelning till fondstyrkan anses rimlig.

Pensionsmyndigheten, som har gjort egna beräkningar och analyser, konstaterar att det finns en risk för fondtömning vid påfrestande demografi, men först på lång sikt och att risken bedöms som liten.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) framhåller att alternativ till balanstalet för att avgöra när ett överskott ska delas ut behöver utredas mer utförligt. Ett flertal privatpersoner saknar i ett gemensamt remissvar en analys av och diskussion om ifall den speciella redovisningsmetod som tagits fram för den automatiska balanseringen är lämplig för att fastställa utdelningsbara överskott. De saknar även en analys av vilka de principiella skillnaderna är, om några, mellan att undvika underskott och att fastställa överskott i ett fördelningssystem.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker att överskottet fördelas mellan de försäkrade i fördelningssystemet, däribland *ESV*, *PRO* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*. Även *Konjunkturinstitutet* konstaterar att en automatisk regel för utdelning av överskott kan bidra till en jämnare fördelning av utdelningar över tid och därmed bidra till större generationsrättvisa. Att överskott delas ut till både pensionärer och pensionssparare är ur det perspektivet viktigt. ISF anger också att överskott inom inkomstpensionssystemet bör komma pensionärer och pensionssparare till del.

Samtliga AP-fonder anser att utdelningsbart överskott bör delas ut till de försäkrade i fördelningssystemet. AP1 bedömer att tilliten till inkomstpensionssystemet stärks om samtliga försäkrade påverkas av både över- och underskott. AP2 konstaterar att det inte finns någon mening med att ett alltför stort överskott i form av en stor buffertfond ackumuleras över

Prop. 2025/26:169 tid utan att komma de försäkrade till del. Även AP3 anser att det är ett rimligt sätt för att återföra överskott till realekonomin. AP4 anser att frågan om att utdelningsbara överskott ska delas ut till de blivande och nuvarande pensionärerna är viktig och principiell. IFN anser att eftersom pensions-systemets överskott har uppstått inom ett avgiftsbestämt system är det också rimligt att det bör tillfalla de försäkrade.

Av de remissinstanser som avstyrker förslagen i sin helhet finns det de som också anser att det bör utredas hur överskottet ska användas. Ett flertal privatpersoner anser i ett gemensamt remissvar att det bör göras en inventering av olika möjliga användningar av ett utdelningsbart överskott.

Skälen för regeringens bedömning

För att kunna dela ut överskott i pensionssystemet behöver vad som är ett utdelningsbart överskott definieras. Regeringen anser att regeln för överskottsutdelning bör ses på samma sätt som regeln om balansering av underskott, dvs. att fördelningssystemet förses med automatiskt verkande mekanismer i självreglerande syfte utan att det ska behöva fattas beslut vid varje tillfälle ett utdelningsbart överskott uppstår, vilket även *Svenskt Näringsliv* ser positivt på. Det bör således finnas på förhand bestämda regler för när utdelningsbart överskott finns och hur det ska fördelas. Regeringen konstaterar, i likhet med promemorian och UTÖ-utredningen, att en indikator som definierar ett sådant överskott bör uppfylla följande villkor:

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

I såväl promemorian som av UTÖ-utredningen föreslås att balanstalet ska användas som indikator för att fastställa förekomsten av utdelningsbart överskott. Balanstalet mäter den finansiella ställningen i fördelningssystemet. Balanstalet är kvoten mellan systemets samlade tillgångar och dess samlade skulder och tar hänsyn till pensionssystemets långsiktiga åtagande, vilket är villkor som bör vara uppfyllda för att bedöma om överskott ska kunna delas ut eller inte. En användning av balanstalet som indikator innebär också att regelverket inte kompliceras nämnvärt.

Regeringen instämmer dock i det som ett flertal privatpersoner lyfter fram i ett gemensamt remissvar, att det kan finnas skillnader mellan att fastställa ett underskott och att fastställa en nivå för att dela ut överskott, och anser därför att den nivå på balanstalet som ska avgöra vad som är ett utdelningsbart överskott behöver väljas med försiktighet. *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* anser att alternativ till balanstalet för att avgöra när ett överskott ska delas ut behöver utredas mer utförligt. Regeringen bedömer, liksom UTÖ-utredningen och flera remissinstanser samt i likhet

med den bedömning som görs i promemorian, att balanstalet är bäst lämpat att använda för att fastställa ett utdelningsbart överskott samt att ytterligare utredning inte behövs.

Regeringen anser att balanstalet är det mått som ska användas för att avgöra om det finns ett utdelningsbart överskott i fördelningssystemet. Att använda balanstalet som indikator leder också till en ökad likformighet och enkelhet genom att balanstalet används både för att definiera underskott som kräver balansering och överskott som leder till utdelning. Den nivå på balanstalet som bestämmer när utdelningsbart överskott finns ska också ligga fast över tid och om balanstalet överstiger den nivån så ska utdelning ske med automatik.

Samtidigt anser regeringen att de synpunkter som bl.a. *AP-fonderna* framhåller om att komplettera balanstalet med ett kriterium om en lägsta fonderingsgrad är relevanta, dock behöver ett sådant ställningstagande föregås av analyser. Regeringen bedömer, i likhet med *Institutet för Näringslivsforskning (IFN)* och med beaktande av de beräkningar som *Pensionsmyndigheten* har gjort, att risken för att buffertfonden töms är låg och risken uppstår först på lång sikt. Regeringen bedömer därför att det inte finns något som hindrar att det nu föreslagna regelverket införs innan en analys av eventuella krav om lägsta fonderingsgrad görs. Regeringen avser återkomma om formerna för en sådan analys.

När Pensionsgruppen februari 2024 kom överens om att ta fram förslag om hur överskott i pensionssystemet kan hanteras, var utgångspunkten att sådana överskott som bedöms som utdelningsbara ska fördelas till de försäkrade inom ramen för fördelningssystemet. Ett flertal privatpersoner anser i ett gemensamt remissvar att det bör göras en inventering av olika möjliga användningar av ett utdelningsbart överskott. I enlighet med Pensionsgruppens överenskommelse och flera remissinstansers uppfattning bedömer regeringen att ett överskott som identifieras inom ett avgiftsdefinierat fördelningssystem också ska användas till de som är försäkrade i samma system. I ett autonomt ålderspensionssystem med fast avgift, där alla underskottsrisker fördelas inom försäkringskollektivet, är det naturligt att också eventuella överskott ska fördelas inom samma kollektiv.

5.4 Balanstalsgräns för utdelningsbart överskott

Regeringens förslag

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

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanser

Av de remissinstanser som har yttrat sig om förslaget är lika många positiva som negativa.

Konjunkturinstitutet menar att även en högre nivå än 1,1500 bör analyseras, för att i högre grad låta balanstalsgränsen ta hänsyn till risken att buffertfonden urholkas. *Konjunkturinstitutet* konstaterar att det finns en stor osäkerhet i analyserna över avkastning och avgiftsnetto över tid. Även *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anser att nivån på balanstalet behöver analyseras ytterligare, särskilt med hänsyn till den osäkerhet som rör tillgångssidan i systemet, med prognoser av framtida inbetalningar. *ESV* och *Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR)* framför vikten av uppföljning.

Ett antal remissinstanser menar att den föreslagna balanstalsgränsen är för högt satt och föreslår i stället en lägre gräns, däribland *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Pensionärernas riksorganisation (PRO)*, *Riksförbundet pensionärsgemenskap (RPG)*, *SKPF Pensionärerna*, *SPF seniorerna* och *Sverigefinska Pensionärer*. *Institutet för näringslivsforskning (IFN)* anser att förslaget på nivå 1,1500 är konservativt satt och om något kunde en lägre nivå ha valts.

Andra AP-fonden (AP2), *Tredje AP-fonden (AP3)* och *Fjärde AP-fonden (AP4)* tillstyrker gränsen 1,1500 men förordar en eller flera kompletteringar för utdelning. *Svenskt Näringsliv* menar att 1,1500 beaktar vikten av att utdelningsgränsen ska läggas på en sådan nivå att risken för att utdelningen leder till en balanseringsperiod förebyggs i möjligaste mån.

Pensionsmyndigheten bedömer att balanstalsgränsen 1,1500 ger en rimlig spridning av överskottet mellan olika generationer och en hanterbar ökad risk för framtida balansering. *Pensionsmyndigheten* har gjort egna beräkningar och konstaterar utifrån dem att de inte har skäl att motsätta sig gränsen.

Skälen för regeringens förslag

Den balanstalsnivå som definierar när det finns ett underskott i pensions-systemet är enkel att identifiera. Ett underskott finns när balanstalet är lägre än 1,0000, dvs. när skulderna är större än tillgångarna. På samma sätt finns det ett överskott i pensionssystemet när balanstalet är större än 1,0000. Det finns dock inte en lika självklar balanstalsgräns som visar när ett överskott är utdelningsbart. Här behöver man i stället göra en avvägning mellan för- och nackdelar med olika balanstalsnivåer. Det går inte att med absolut säkerhet välja en balanstalsgräns för utdelning som inte leder till att ett underskott uppstår vid ett senare tillfälle. Även om regler för överskottsutdelning i viss mån kommer att öka risken för en framtida balansering, så kan en balansering uppstå även utan sådana regler.

Samtidigt är det inte rimligt att det ackumuleras obegränsade överskott i pensionssystemet, då det innebär att stora tillgångar aldrig kommer de försäkrade till del. Regeringen anser att en avvägning behöver göras mellan den positiva effekten överskottsutdelning har för de försäkrade och den tillkommande risken för framtida balanseringar för att kunna avgöra vilken balanstalsgräns som ska leda till utdelning.

Den övergripande principen för värdeutvecklingen i inkomstpensions-systemet är att både pensionsbehållningarna ska förräntas med snittinkomstutvecklingen och de utgående pensionerna ska räknas om med beaktande av denna. Regeringen anser att det innebär att omräkningarna

inte alltför ofta bör avvika från snittinkomstutvecklingen vare sig med anledning av balansering eller utdelning. Både ur ett försiktighetsperspektiv och för att utdelning inte bör leda till att inkomstindexeringen frångås i för hög utsträckning anser regeringen, till skillnad från ett antal remissinstanser som menar att balanstalsgränsen ska vara närmare 1,1000, att det rimligt att välja en nivå som är högre. En lägre balanstalsgräns för utdelning kommer att leda till fler avsteg från snittinkomstindexeringen både avseende utdelning och balansering och leder därmed också till att risken för omfördelning mellan generationer ökar, vilket inte är önskvärt.

Därutöver anser regeringen att balanstalets aktuella nivå i viss mån avgränsar vilka balanstalsgränser som kan övervägas. Om en utdelningsgräns som är betydligt lägre än det nuvarande balanstalet skulle väljas betyder det i praktiken att utdelningen initialt blir väldigt hög. Det skulle vara gynnsamt för dagens pensionärer och pensionssparare, men det skulle skapa en framtung överskottsutdelning där mycket av det ackumulerade överskottet riskerar att betalas ut under en kort period. En högre gräns leder till en jämnare fördelning av överskottsutdelning över tid och minskar risken för att det kan påverka framtida pensionärer och pensionsparare negativt. Den senaste prognosen av balanstalet för 2027 från Pensionsmyndigheten är 1,1470 vilket medför att om balanstalsgränsen 1,1000 skulle väljas så skulle utdelningen 2027 bli relativt hög. Det skulle leda till att överskottsutdelningen blir större inledningsvis, med en ökad risk för balansering i framtiden. Eftersom överskottsutdelning i fördelningssystemet är en ny företeelse anser regeringen att det är lämpligt att ta hänsyn till balanstalets nuvarande nivå så att inte för stor del av överskottet fördelas vid ett och samma tillfälle.

Det finns också remissinstanser som lyfter fram att en högre nivå än 1,1500 bör analyseras. Regelverket för balanstalet bygger så långt som möjligt på principen att endast objektiva och verifierbara transaktioner ska ligga till grund för beräkningen av systemets tillgångar och skulder. Men som *Konjunkturinstitutet* och *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anför innehåller värderingen av tillgångssidan osäkerheter kring utvecklingen av framtida avgiftsinbetalningar. Regeringen anser att denna osäkerhet leder till att den balanstalsgräns som föreslås för att dela ut överskott därför behöver väljas med försiktighet och regeringen menar att 1,1500 i tillräcklig mån möter det kravet.

Som konstaterats tidigare finns det inte en självklar balanstalsnivå för när överskott kan delas ut, utan det är en avvägning mellan att utdelning ska kunna ske i närtid och den tillkommande risken för framtida balanseringar, dvs. hur stora avsteg från snittinkomstindexeringen som ska vara möjliga. Ju lägre utdelningsgräns, desto större förväntad utdelningseffekt kommer de personer som i dag uppbär pension att få. En ytterligare effekt av en lägre utdelningsgräns är att den kommer att leda till att snittinkomstindexeringen frångås oftare. Stora eller många avsteg från snittinkomstindexeringen leder till att risken för generationsorättvisor uppstår.

Regeringen anser att det inte är önskvärt att öka risken för framtida balanseringar mer än marginellt. Det kombinerat med att den nuvarande nivån på balanstalet behöver vägas in i ställningstagandet gör att balanstalsgränsen som väljs bör vara avsevärt högre än 1,1000. Sammantaget innebär detta att den nivå på balanstalet som regeringen

Prop. 2025/26:169 föreslår för att aktivera en överskottsutdelning är 1,1500. Den nivån på balanstalet begränsar den initiala utdelningen samtidigt som den är lämplig ur ett försiktighetsperspektiv och inte är högre än att överskottsutdelning ska kunna ske i en rimlig omfattning. Regeringen konstaterar också att *Pensionsmyndigheten*, utifrån sina egna beräkningar, bedömer att 1,1500 ger en rimlig spridning av överskottet mellan olika generationer och en hanterbar risk för framtida balansering. Regeringen instämmer även i vad ESV och *Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR)* påpekar om vikten av uppföljning och avser att återkomma med formerna för sådan utvärdering.

5.5 Hur utdelningsfaktorn ska beräknas

Regeringens förslag

Om balanstalet för ett år överstiger 1,1500 ska en utdelningsfaktor fastställas som ska användas vid vissa beräkningar enligt socialförsäkringsbalken.

Utdelningsfaktorn för ett år ska beräknas på följande sätt:

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

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

Det ska inte beräknas någon utdelningsfaktor för år som balansindex beräknas för och för det första därpå följande året.

Det ska införas en upplysningsbestämmelse om möjligheten att meddela verkställighetsföreskrifter om utdelningsfaktorn.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanser

Av de remissinstanser som har yttrat sig om förslaget är samtliga positiva, däribland *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *Första AP-fonden (AP1)*, *Konjunkturinstitutet* och *Pensionsmyndigheten*. Flertalet instanser instämmer i förslaget att det ska finnas en dämpningsregel, dvs. att en tredjedel av det utdelningsbara överskottet delas ut.

Svenskt Näringsliv anser att om överskottsutdelning införs är det positivt att det är med en dämpningsregel i form av att endast en tredjedel betalas ut.

Andra AP-fonden (AP2) tillstyrker förslaget, men förordar att det införs en takbegränsning av storleken på överskottsutdelning. AP2 utgår från hur mycket en överskottsutdelning får överstiga inkomstindexeringen (och följsamhetsindexeringen) ett enskilt år. *Tredje AP-fonden (AP3)* tillstyrker principerna för fastställande av utdelningsfaktor, men anser även de att utdelningsfaktorn bör kompletteras med en övre gräns för utdelningsbart överskott. *Fjärde AP-fonden (AP4)* instämmer i förslaget om formeln för beräkning av utdelningsfaktorn, men framhåller att den bör kompletteras

Skälen för regeringens förslag

De år då balanstalet överstiger den gräns för balanstalet som bestämmer ett utdelningsbart överskott, ska utdelning ske till de försäkrade i fördelningssystemet. Regeringen anser att den metod som bör användas för utdelning är att den förräntning som sker av pensionsbehållningen och den följsamhetsindexering som görs av pensionerna höjs utöver det som följer av förändringen i inkomstindex. Det är också den metod som används vid balansering av underskott i systemet då den minskade förräntningen motsvarar samma procentuella andel av pensionsbehållningen för alla individer.

Vid balansering förräntas pensioner och pensionsbehållningar med ett balansindex även åren efter det att balanseringen har aktiverats och balansindex används till dess att det har nått samma nivå som inkomstindex. Vid utdelning av överskott är det däremot inte nödvändigt med en alternativ indexserie eftersom ett års utdelning inte kommer få några följd effekter på indexeringen under efterföljande år. Att dela ut överskott i samband med indexeringen är samtidigt en administrativt enkel och effektiv metod.

Regeringen förslår därför att metoden för att dela ut överskott bör vara följande. Balaanstalets nivå används som mått på när ett överskott är så stort att en del av överskottet är utdelningsbart. Det kan även beskrivas på följande sätt:

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

$$BT_t > BT\ddot{O}$$

där BT_t är balanstalet år t och $BT\ddot{O}$ är balaanstalsgränsen för överskottsutdelning. Utdelning ska då ske vid årsskiftet mellan år $t-1$ och år t .

Vid balansering av underskott bestäms nivån på balanseringen inte direkt av balanstalet, utan med ett dämpat balanstal. Det innebär att balanseringens effekt begränsas till en tredjedel av befintligt underskott ett enskilt år. Syftet med denna konstruktion är att dämpa volatiliteten i indexeringen av pensionerna. Regeringen anser att även utdelning av överskott bör begränsas på motsvarande sätt. Det innebär att när ett utdelningsbart överskott uppstår ett enskilt år ska inte hela överskottet delas ut, utan en tredjedel av överskottet delas ut det aktuella året, resten av överskottet behålls i systemet. Överstiger balanstalet nästkommande år 1,1500 så beräknas en utdelningsfaktor. Är balanstalet 1,1500 eller lägre beräknas ingen utdelningsfaktor.

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

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

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

Andra, Tredje och Fjärde AP-fonden anser att det kan finnas skäl att tillämpa en ännu större försiktighet än den föreslagna dämpningsregeln om att endast en tredjedel av ett eventuellt överskott betalas ut när det kommer till överskottsutdelning. Fonderna förordar därför att utdelningsfaktorn kompletteras med en takbegränsning för att undvika att det utdelade överskottet blir för stort ett enskilt år. De menar att en takbegränsning medför att den tillkommande risken för framtida balanseringar blir mindre utan att tillföra avgörande komplexitet i regelverket. Regeringen bedömer att sannolikheten för att en stor utdelning ett enskilt år är låg och bedömer därför att det inte finns något som hindrar att det nu föreslagna regelverket införs. Regeringen anser dock att effekterna av ett sådant tillägg om en takbegränsning bör analyseras. Regeringen avser återkomma om formerna för en sådan analys.

De olika faktorer som styr pensionsomräkningen, som bl.a. inkomstindex, fastställs årligen av regeringen i förordning. På motsvarande sätt kan regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen fastställa utdelningsfaktorn de år som en sådan ska fastställas. Inkomstbasbeloppet påverkas däremot inte av balansindex och ska heller inte påverkas av en utdelningsfaktor.

5.6 Hur utdelningsfaktorn ska användas

Regeringens förslag

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

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

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

Beräkningsunderlaget för inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension ska påverkas av överskottsutdelning.

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

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

En majoritet av remissinstanserna yttrar sig inte över hur utdelningsfaktorn ska användas, men de som har uttalat sig om förslaget är positiva, exempelvis *Andra AP-fonden (AP2)*, *Första AP-fonden (AP1)*, *Konjunkturinstitutet*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Pensionsmyndigheten* och *SKPF Pensionärerna* och *SPF seniorerna*. *Fjärde AP-fonden (AP4)* instämmer i att pensionsbehållningen och följsamhetsindexeringen multipliceras med utdelningsfaktorn. AP4 har dock ingen åsikt om inkomstgränser, efterlevandepension och änkepension.

Skälen för regeringens förslag

Ett år då en överskottsutdelning ska göras fastställs en utdelningsfaktor för samma år av regeringen i förordning. År som en utdelningsfaktor fastställts för ska inkomstpensionsbehållningar och inkomst- och tilläggspensioner efter indexering multipliceras med utdelningsfaktorn.

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

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

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

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

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

En utdelning med en utdelningsfaktor kopplad till indexeringen är en administrativt enkel och effektiv metod för att tillföra de försäkrade värdet av de utdelningsbara överskotten. Hur mycket större förräntningen blir beror på hur mycket balanstalet överstiger balanstalsgränsen för överskottsutdelning.

Regeringen föreslår denna metod för utdelning eftersom den är likformig med metoden för underskottsbalansering, som även den får genomslag via omräkningen av inkomstpensionsbehållningar och utgående pensioner. En skillnad mellan överskottsutdelning och under-

skottsbalansering är dock att utdelningsfaktorn endast påverkar förräntningen det år som utdelning sker. Året därefter räknas inte inkomstpensionsbehållningar eller utgående pensioner upp med någon utdelningsfaktor, såvida inte ett nytt utdelningsbart överskott finns.

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

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

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

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2026 men tillämpas första gången för år 2027.

Regeringens bedömning

Det bör inte införas några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning

Förslaget och bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig över datumet för ikraftträdandet. *Fjärde AP-fonden (AP4)* instämmer i förslaget ikraftträdandedatum och tillämpning från år 2027 samt delar bedömningen att det inte bör införas övergångsbestämmelser. *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)* anför att det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

I likhet med *PRO* anser regeringen att lagändringarna om utdelning av överskott bör träda i kraft så snart som möjligt. Den tidigaste tidpunkten bedöms vara den 1 augusti 2026. Detta bedöms ge Pensionsmyndigheten tillräckligt med tid för att hinna med årsomräkningen av pensionsbehållningar och pensioner, som sker i samband med varje årsskifte, för det fall en utdelningsfaktor ska fastställas för 2027.

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

7 Konsekvenser av förslagen

Förslagen i denna proposition får betydelse för individer och samhället när det sker en utdelning av överskott från inkomstpensionssystemet. I avsnittet beskrivs konsekvenserna av förslagen ur olika aspekter. De konsekvenser som beskrivs är de ekonomiska konsekvenserna för individer, pensionssystemet och offentlig sektor samt de ekonomiska och administrativa konsekvenserna för berörda statliga myndigheter. Utöver det beskrivs konsekvenser för jämställdheten.

För att beskriva och beräkna de ekonomiska konsekvenserna för såväl individer, pensionssystemet som offentlig sektor samt för jämställdheten har Statistiska Centralbyråns (SCB) FASIT-modell, Pensionsmyndighetens pensionsmodell samt Pensionsmyndighetens typfallsmodell använts. Vid tidpunkten för framtagandet av denna proposition är det enbart möjligt att göra beräkningar med framskrivningar fram till 2028 i FASIT-modellen. För beräkningar från 2029 och framåt så används Pensionsmyndighetens pensionsmodell. Dessa beräkningar har kompletterats med statistik från Pensionsmyndigheten samt egna beräkningar. Underlag avseende konsekvenser för berörda förvaltningsmyndigheters administration har inhämtats från myndigheterna.

7.1 Ekonomiska konsekvenser för individen

7.1.1 Ingen utdelning av överskott 2027 och 2028

Nivån på balanstalet kommer att avgöra om det blir någon utdelning av överskott i pensionssystemet. Förslaget i propositionen är att utdelning av överskott ska göras om balanstalet överstiger 1,1500 fr.o.m. 2027.

Prop. 2025/26:169 Balanstalet innehåller flera komponenter som innebär att det är svårt att göra en säker prognos på balanstalets nivå även på kort sikt. Balanstalet kan också variera relativt mycket från år till år. Pensionsmyndigheten publicerar på uppdrag av regeringen en prognos över balanstalet fyra gånger per år. Därutöver ska Pensionsmyndigheten årligen göra en samlad redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning. Pensionsmyndigheten beräknar årligen det balanstal som sedan fastställs av regeringen. Balanstalet för exempelvis 2027 fastställs i november 2026 och baseras på den finansiella ställningen den 31 december 2025. I myndighetens prognos görs beräkningar för ett huvudalternativ, ett optimistiskt alternativ och ett pessimistiskt alternativ. I denna proposition föreslås att 2027 är det första året som en utdelning av överskott kan bli aktuellt. I Pensionsmyndighetens prognos från februari 2026 understiger balanstalet för 2027 den föreslagna gränsen 1,1500.

Tabell 7.1 Prognos för balanstalet, huvudalternativet februari 2026

År	2027	2028
	Prognos	Prognos
Balanstal	1,1470	1,1392

Källa: Pensionsmyndigheten

Även för 2028 understiger prognosen för balanstalet 1,1500. Det innebär att vid en gräns för utdelning av överskott på 1,1500 visar prognosen att det inte kommer att bli någon utdelning vare sig 2027 eller 2028.

Nedan visas konsekvenserna på såväl kort som lång sikt för individer (pensionssparare och pensionärer), statens budget, det offentliga sparandet och ålderspensionssystemets finansiella sparande. Då prognosen på kort sikt är under 1,1500 och därmed inte leder till någon utdelning av överskott kommer resonemangen om konsekvenserna för individer utgå från en antagen utdelning om 1 procent. Det skulle motsvara den utdelning som skulle ges vid ett balanstal på 1,1800.

7.1.2 Ekonomiska konsekvenser för pensionärer

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

Effekterna för en pensionär av en höjning av inkomstpensionen kommer att bero på om personen får grundskydd eller inte. Det finns även pensionärer som inte har någon allmän inkomstgrundad pension, vilket innebär att de inte kommer att få del av en överskottsutdelning.

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

Tabell 7.2 Antal kvinnor och män uppdelat på olika pensionsinkomster, 31 december 2025

Inkomst	Kvinnor	Män	Totalt
Ingen inkomstpension	24 013	9 183	33 196
Både inkomstpension och garantipension	805 671	343 056	1 148 727
Enbart inkomstpension	399 717	762 882	1 162 599
Summa	1 229 401	1 115 121	2 344 522

Källa: Pensionsmyndigheten.

Drygt 33 000 av ca 2,3 miljoner pensionärer har ingen inkomstpension och kommer inte att beröras av utdelning av överskott i inkomstpensions-systemet. Knappt 1,2 miljoner pensionärer har enbart inkomstpension, vilket innebär att ökningen av den allmänna pensionen motsvarar inkomstpensionen uppräknad med den procentsats som en utdelning av överskott ger (förändringen i disponibel inkomst kan dock påverkas om de har BTP). Resterande drygt 1,1 miljoner pensionärer som har en kombination av inkomstpension och garantipension kommer att få en reducering av garantipensionen vid en utdelning. Av dessa 1,1 miljoner är 70 procent kvinnor och 30 procent män. För pensionärer med enbart inkomstpension är fördelningen nästintill den omvända där 67 procent är män.

Den genomsnittliga inkomstpensionen är ca 14 000 kronor i månaden. För en pensionär med den inkomstpensionen skulle en utdelning av överskott på 1 procent innebära en ökning av inkomstpensionen med 140 kronor i månaden (före skatt). De flesta pensionärer med en inkomstpension på den nivån har även garantipension. En ökning av inkomstpensionen medför att garantipensionen minskar med 48 procent av ökningen. Det innebär att den sammantagna effekten av en överskotts-utdelning på 1 procent blir 73 kronor i månaden. Utöver det reduceras även eventuell BTP vid en ökning i inkomstpension.

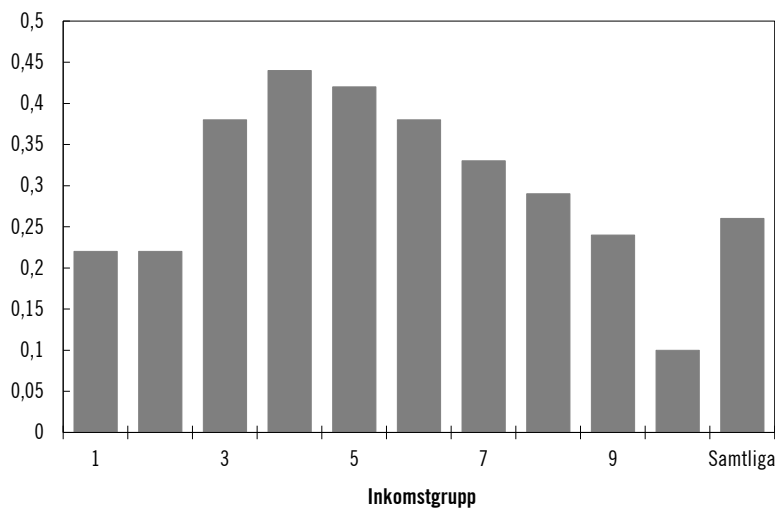
Av de 2,3 miljoner pensionärerna är det ca 305 000 som har BTP. Av dem har knappt 24 000 ingen inkomstgrundad pension och knappt 14 000 har enbart inkomstgrundad pension. Resterade del av de som har BTP har det i kombination med inkomstpension och garantipension.

Även om prognosen inte visar att det blir någon utdelning på kort sikt, kan utdelningen av överskott ge betydande höjningar av pensionerna på längre sikt om balanstalet under flera år överstiger 1,1500. Utöver att utdelningarna ackumuleras över tid kommer även utdelningarna att

Ökad ekonomisk standard för pensionärerna vid utdelning

I det här avsnittet används en ökning av inkomstpensionen med 1 procent för att visa på effekterna av förslaget. För en pensionär med genomsnittlig inkomstpension skulle det, som anges ovan, innebära en ökning av inkomstpensionen med 140 kronor i månaden. I figur 7.1 visas hur den ekonomiska standarden förändras för personer som är 64 år eller äldre och som tar ut någon del inkomstpension eller tilläggspension uppdelat på inkomstgrupper. Anledningen till att gränsen är satt till 64 år är att det är den tidigaste åldern som det är möjligt att ta ut inkomstpension 2027. Den genomsnittliga ökningen för åldersgruppen är 0,26 procent. Störst är ökningen i inkomstgrupperna 3–7, dvs. i mitten av inkomstfördelningen.

Figur 7.1 Procentuell ökning i ekonomisk standard fördelat på inkomstgrupper, pensionärer



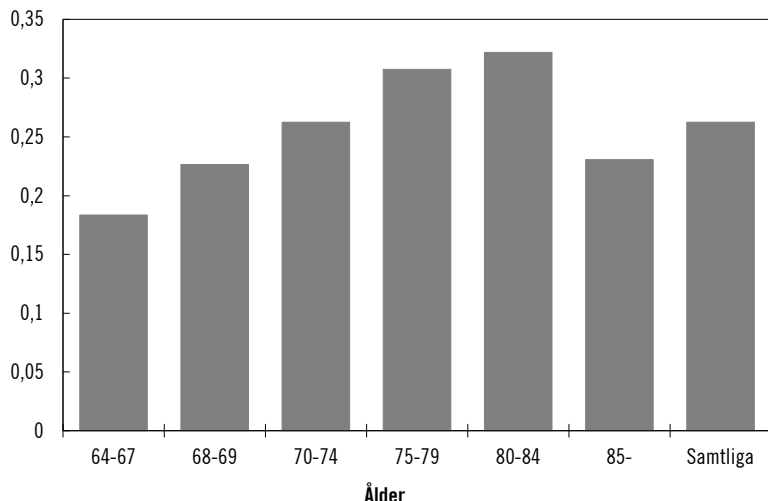
Källa: Egna beräkningar i FASIT, prognos 2027.
Anm.: Ekonomisk standard definieras som den disponibla inkomsten justerat för försörjningsbörda. Alla personer i hushållet tilldelas samma ekonomiska standard. Inkomstgrupperna skapas genom att individerna rangordnas efter ekonomisk standard. Den tiondel av individerna som har lägst ekonomisk standard utgör inkomstgrupp 1 och den tiondel av individerna som har högst ekonomisk standard utgör inkomstgrupp 10.

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

innebär alltså att det är en mindre del av den totala inkomsten som räknas upp, vilket gör att den procentuella ökningen blir lägre. Prop. 2025/26:169

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

Figur 7.2 Procentuell ökning i ekonomisk standard fördelat på ålder, pensionärer



Källa: Egna beräkningar i FASIT, prognos 2027.

Anm.: De nedre åldersgränserna har anpassats till dels när det tidigast är möjligt att börja ta inkomstpension (64 år), dels gränsen för när rätten till garantipension, bostadstillägg och inkomstpensionstillägg inträder (67 år). Åldern är satt till 68 år då det är första året när det är möjligt att få garantipension, bostadstillägg eller inkomstpensionstillägg ett helt år.

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

7.1.3 Ekonomiska konsekvenser för pensionssparare

Enligt förslagen i denna proposition ska även spararna i inkomstpensions-systemet få ta del av en utdelning av överskott. Det görs genom att den intjänade pensionsbehållningen multipliceras med utdelningsfaktorn. Påverkan på den framtida pensionen beror dels på beloppet på den intjänade pensionsbehållningen, dels tiden till pensionering och hur inkomstindex förändras. Det innebär att ju längre tid till pensioneringen desto längre tid kommer utdelningen att räknas upp med inkomstindex, dvs. en ränta på ränta effekt, förutsatt att inkomstindex ökar mellan åren.

7.2 Ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor

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

7.2.1 Ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor på kort sikt

Med en utdelningsgräns på 1,1500 kommer det, enligt den senaste prognosen från Pensionsmyndigheten, inte att bli någon utdelning av överskott 2027 eller 2028. Det innebär att det på kort sikt inte blir några effekter på pensionsutbetalningar, statens budget eller för kommunerna.

7.2.2 Ekonomiska konsekvenser för det offentliga sparandet på lång sikt

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

Tabell 7.3 Balanstal, prognos 2027–2035 utan utdelning

År	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Balanstal	1,1470	1,1392	1,1479	1,1516	1,1560	1,1611	1,1658	1,1700	1,1749

Källa: Pensionsmyndigheten.
Anm.: Värdet för 2029 är från Pensionsmyndighetens pensionsmodell och skiljer sig från Pensionsmyndighetens kortsiktsprognos där det är 1,1542. Eftersom det i FASIT-modellen vid propositionens skrivande inte är möjligt att göra beräkningar för 2029 används Pensionsmodellens balanstal vid beräkningarna på lång sikt. Det kan samtidigt påpekas att prognosen för balanstalet på den sikten är mycket osäker, vilket innebär att båda prognoserna kan anses som likvärdigt sannolika.

Av tabell 7.3 framgår det att balanstalet enligt prognosen beräknas överstiga 1,1500 alla år från 2030 och framåt. Vid en utdelning av överskott 2030 kommer balanstalet att påverkas negativt år 2032. Det beror på att balanstalet beräknas utifrån pensionssystemets finansiella ställning två år tidigare (se avsnitt 7.1.1).

En utdelning av överskott kommer att påverka det offentliga sparandet negativt genom att utbetalningarna av inkomstpension ökar. En motverkande effekt är att när utbetalningarna av inkomstpension ökar kommer utbetalningarna av garantipension och BTP att minska samtidigt som intäkten från den statliga inkomstskatten kommer att öka.

I tabell 7.4 visas beräkningar av försvagningen av det offentliga sparandet till följd av föreslagna regler om utdelning av överskott. I beräkningarna antas att kommunerna använder de ökade skatteintäkterna

till ökad kommunal konsumtion, vilket gör att det kommunala sparandet blir oförändrat. Om den kommunala konsumtionen inte ökar blir effekten på den offentliga sektorns sparande lägre. Beräkningen inkluderar inte den indirekta effekten reformen kan ha på statens intäkter från moms och punktskatter; högre pensioner kan leda till ökad konsumtion.

Tabell 7.4 Effekter på offentligt sparande 2027–2035 vid en utdelning vid balanstalsgränsen 1,1500, miljarder kronor

År	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Ålderspension	0	0	0	-0,19	-0,91	-2,17	-3,77	-5,56	-7,44
Staten	0	0	0	0,03	0,16	0,37	0,65	0,96	1,28
Kommunerna	0	0	0	0	0	0	0	0	0
varav skatt	0	0	0	0,05	0,23	0,54	0,94	1,39	1,86
varav konsumtion	0	0	0	-0,05	-0,23	-0,54	-0,94	-1,39	-1,86
Offentligt sparande	0	0	0	-0,16	-0,75	-1,79	-3,12	-4,60	-6,16

Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT-modellen, SCB och pensionsmodellen, Pensionsmyndigheten.

Anm.: I beräkningarna antas att kommunerna anpassar sig till balanskravet, dvs. ökar konsumtionen motsvarande de ökade kommunala skatteintäkterna. Beräkningen inkluderar inte indirekta effekter av reformen, såsom ökade moms- och punktskattintäkter till följd av konsumtion bland berörda hushåll.

Först 2030 beräknas en utdelning av överskott påverka det offentliga sparandet. Efter 2030 är de framskrivna balanstalen relativt höga. Det innebär även att effekten på det offentliga sparandet ökar relativt snabbt. Dessa prognoser är dock som tidigare påpekats mycket osäkra och även relativt små förändringar i balanstalet jämfört med prognosen kan ge relativt stora effekter på det offentliga sparandet. Om balanstalet inte överstiger 1,1500 under något av åren i perioden påverkas inte det offentliga sparandet.

7.2.3 Konsekvenser för pensionssystemets finansiella sparande och finansiella ställning

Inkomstpensionssystemets finansiella sparande är en del av den offentliga sektorns finansiella sparande. Ett ökat sparande i inkomstpensionssystemet innebär att en lika stor minskning av sparandet kan ske för staten för att uppnå ett givet mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Detsamma gäller omvänt, ett minskat sparande i fördelningssystemet innebär att sparandet i staten behöver öka. *Konjunkturinstitutet* pekar också på det här förhållandet och att högre pensioner genom utdelning av överskott medför att utrymmet för andra ofinansierade reformer från staten minskar. *Konjunkturinstitutet* anser dock att det faktum att överskott som uppstår i ålderspensionssystemet används för att höja pensionerna snarare än till helt andra reformer är rimligt utifrån principen att inkomstpensionssystemet ska vara separat från statens budget.

Det finansiella sparandet i pensionssystemet består av två delar: det primära sparandet samt buffertkapitalets löpande avkastning. Systemets

primära sparande är avgiftsnettot (skillnaden mellan avgiftsinkomster och pensionsutgifter) minus administrativa kostnader. Direktavkastningen utgörs av räntor och utdelningar från buffertfondens tillgångar minus förvaltningskostnader. Värdeförändringar av aktier m.m. ingår inte i sparandet.

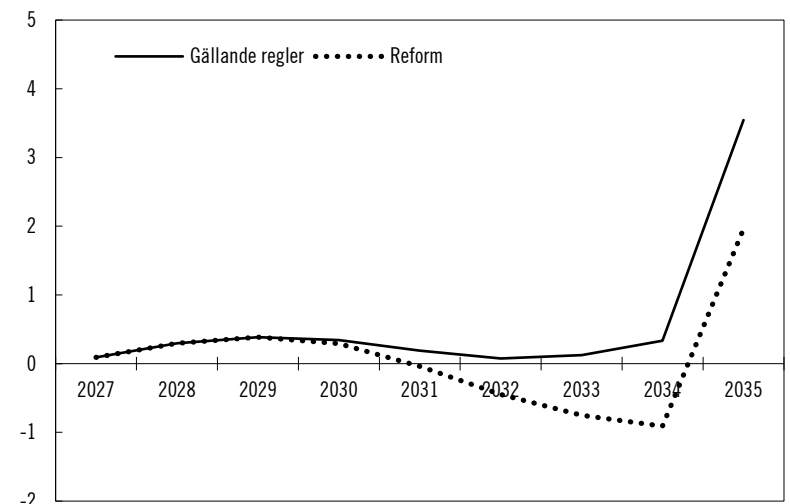
Avgiftsnettot har varit negativt sedan 2009, dvs. pensionsutgifterna har varit högre än avgiftsinkomsterna. Att pensionssystemet har ett negativt avgiftsnetto i vissa perioder är förväntat. En huvudanledning till att buffertfonden finns till är för att kunna hantera vissa demografiskt betingade förlopp.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

Ingen stor förväntad påverkan på avgiftsnettot

Ett införande av regler för utdelning av överskott kommer att påverka avgiftsnettot negativt genom att pensionsutbetalningarna ökar. I figur 7.3 är avgiftsnettot uttryckt i procent av summan av inbetalda avgifter varje år, vilket innebär att volymeffekten av den långsiktiga tillväxten i ekonomin rensas bort.

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

Figur 7.3 Avgiftsnetto 2027–2035



Källa: Pensionsmyndigheten

Jämfört med gällande regler kommer en utdelning att minska avgiftsnettot. Avgiftsnettot beräknas vara positivt fram till 2031 för att sedan bli marginellt negativt under tre år. Därefter vänder avgiftsnettot åter uppåt till att bli positivt under 2035 även vid en utdelning av överskott. *Andra AP-fonden (AP2)*, *Tredje AP-fonden (AP3)* och *Fjärde AP-fonden (AP4)* har gjort egna analyser och kommenterat påverkan på avgiftsnettot. Deras beräkningar visar på att avgiftsnettot blir sämre än det som beräknats i promemorian. AP3 kommer fram till att avgiftsnettot i deras basscenario blir negativt i spannet 0,5–1 procent, vilket kan jämföras med de senaste åren då det varit negativt i spannet 0,5–2,5 procent. Enligt simuleringar från AP4 blir avgiftsnettot negativt under den kommande 75-årsperioden. De delar dock bedömningen om att AP-fonderna i basscenarioet inom överskådlig framtid inte kommer att krympa samt att påverkan på avgiftsnettot blir begränsad även med en överskottsutdelning. Storleken på avgiftsnettot bedöms som hanterbart.

Direktavkastningen är en betydande del av det finansiella sparandet

För att kunna beräkna fördelningssystemets totala sparande måste direktavkastningen läggas till avgiftsnettot i framskrivningarna. Direktavkastningen beräknas inte direkt i pensionsmodellen, varför denna måste beräknas schablonmässigt. Det är rimligt att anta att direktavkastningen är en funktion av hur stort buffertkapitalet är. Direktavkastningen, efter avdrag för förvaltningskostnader, har under åren 2019–2023 i genomsnitt uppgått till 1,6 procent av buffertkapitalet vid utgången av respektive år. I beräkningarna nedan antas direktavkastningen i framskrivningarna vara 1,5 procent av buffertkapitalet.

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

Pensionssystemets totala finansiella sparande

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

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

Prop. 2025/26:169 ett införande av regler om utdelning av överskott beräknas det finansiella sparandet att i stället uppgå till 0,7 procent av BNP.

På längre sikt kommer förslagen i propositionen att påverka det finansiella sparandet i pensionssystemet i och med att utdelning av överskott beräknas ske regelbundet. Utan en utdelning skulle det finansiella sparandet öka successivt framöver och beräknas uppgå till 1,3 procent av BNP 2050. Med förslagen i propositionen skulle i stället det finansiella sparandet stabiliseras och fortsatt vara 0,7 procent av BNP 2050. Det innebär således att de föreslagna reglerna om utdelning av överskott inte kommer att göra att ålderspensionssystemets bidrag till det offentliga finansiella sparandet minskar utan sparandet i ålderspensionssystemet kommer att vara på en högre nivå än i dag räknat i förhållande till BNP. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det är bra om en regelstyrd utdelning av överskott kan bidra till att stabilisera pensionssystemets finansiella sparande. Det ger en regering mindre möjligheter att föreslå ofinansierade skattesänkningar eller utgiftsökningar genom att, i praktiken, belåna pensionssystemet. *Konjunkturinstitutet* uppmärksammar att i deras underlagsberäkningar till den parlamentariska kommitté (SOU 2024:76 Från överskottsmål till balansmål) som såg över målnivån för sparandet antogs en gasmekanism som resulterade i en långsiktig nivå på sparandet i pensionssystemet som motsvarar ca 1,0 procent av BNP.

Reglernas påverkan på pensionssystemets finansiella ställning

Balanstalet är ett mått som används för att mäta inkomstpensionssystemets finansiella ställning genom att visa förhållandet mellan dess tillgångar och skulder. Balanstalet visar den finansiella ställningen två år tidigare, vilket exempelvis innebär att balanstalet för 2027 visar den finansiella ställningen den 31 december 2025. I tabell 7.5 visas hur balanstalet beräknas påverkas av en utdelning av överskott vid 1,1500.

Tabell 7.5 Balanstal med gällande regler och reform

	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Gällande	1,1470	1,1392	1,1479	1,1516	1,1560	1,1611	1,1658	1,1700	1,1749
Reform	1,1470	1,1392	1,1479	1,1516	1,1556	1,1593	1,1611	1,1616	1,1625

Källa: Beräkningar utifrån Pensionsmyndighetens pensionsmodell.

I början av perioden beräknas utdelningen av överskott att vara liten och väntas inte få någon stor påverkan på balanstalet jämfört med gällande regler. För 2035 beräknas balanstalet bli drygt 0,01 enheter lägre än utan regler för utdelning av överskott jämfört med gällande regelverk. I Pensionsmyndighetens basscenario visar framskrivningarna att balanstalet kommer att vara kontinuerligt stigande. Utifrån pensionsmodellen beräknas balanstalet exempelvis bli drygt 1,2600 år 2050 utan regler om utdelning av överskott. Med en balanstalsgräns på 1,1500 skulle i stället balanstalet stabiliseras strax över 1,1600. Återigen bör det understrykas att dessa prognoser är mycket osäkra.

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

7.3.1 Pensionsmyndigheten

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

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

Pensionsmyndigheten bedömer att kostnaderna uppgår till 1,5 miljoner kronor vardera för it-utveckling respektive kommunikation. Eftersom konsekvenserna för Pensionsmyndigheten avser myndighetens administration av inkomstpensionssystemet, som ska bära sina egna kostnader, bedöms finansieringen av kostnaderna gå via Pensionsmyndighetens uttag av avgifter från inkomstpensionssystemet. Eventuella övriga kostnader, som inte bör finansieras av avgifter från inkomstpensionssystemet, bör rymmas inom ramen för myndighetens tilldelade medel.

7.3.2 Försäkringskassan

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

7.3.3 Allmänna förvaltningsdomstolar

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

7.3.4 AP-fonderna

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

Prop. 2025/26:169 tidigare i detta avsnitt kommer också utdelningen att vara i begränsad storlek under de kommande åren.

I avsnitt 7.2.3 beskrivs att summan av avgiftsnettot och direktavkastningen beräknas bidra positivt till pensionssystemets finansiella sparande till åtminstone 2050. Det kan också konstateras att utifrån prognosen och vid en gräns för utdelning av överskott på 1,1500 beräknas inbetalningarna till fonderna, genom positivt avgiftsnetto och direktavkastning, att överstiga utbetalningarna.

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

Pensionsmyndigheten, Första AP-fonden (AP1) och Andra AP-fonden (AP2) bedömer att en utdelning av överskott kan komma att påverka tillgångsallokeringen och portföljvalen i AP-fonderna. AP2 konstaterar att det kan finnas skäl för uppdragsgivaren att förtydliga sin syn på AP-fondernas roll i ett förändrat pensionssystem med överskottsutdelning. AP1 bedömer att med god framförhållning och genomtänkt samarbete mellan myndigheterna är konsekvenserna för kapitalförvaltningen hanterbara. *Fjärde AP-fonden (AP4)* menar å sin sida att även om avgiftsnettot förväntas bli negativt så bedöms storleken på avgiftsnettot vara hanterbar för AP-fonderna. AP4 menar också att det likviditetsbehov som uppstår till följd av utdelning av överskott inte medför signifikanta begränsningar för portföljvalet. AP-fonderna väntas även efter införandet av utdelning av överskott fortsätta växa som andel av tillgångssidan i balanstalet.

Regeringen instämmer i bedömningarna från AP1 och AP4 att effekterna av regler för utdelning av överskott bör ha begränsad påverkan på AP-fonderna och vara hanterbara.

7.4 Konsekvenser för företag

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

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

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

Män har i snitt högre pensioner än kvinnor och eftersom en utdelning av överskott kommer att höja inkomstpensionen med en faktor kommer män i genomsnitt att få en större ökning av inkomstpension i kronor räknat. Dessutom är det fler kvinnor än män som har grundskydd, vilket gör att de inte kommer att få full utväxling av en utdelning av överskott, se avsnitt 7.1.2. Trots detta kommer reformen ha marginella effekter för den ekonomiska jämställdheten. Vid en utdelning på 1 procent kommer gapet i individuell disponibel inkomst att öka med 0,0045 procent. Även skillnaden i ökning av ekonomisk standard kommer att vara liten, 0,27 procent för män och 0,26 procent för kvinnor.

Jämställdhetsmyndigheten anser att det är rimligt att balanstalsnivån sätts till lägst 1,1500 och påpekar att en lägre nivå kommer att ge en större negativ påverkan på den ekonomiska jämställdheten. Myndigheten menar också att reformen bör åtföljas av åtgärder för att minska pensionsgapet. Vidare menar myndigheten också att den långsiktiga lösningen för att sluta pensionsgapet och uppnå jämställda pensioner är att eliminera de strukturer som skapar ojämställdhet i arbetslivet, men att de åtgärder inom pensionssystemet som tidigare har diskuterats också behöver införas.

Regeringen instämmer i att det i första hand är inom arbetslivet som ojämställda pensioner kan åtgärdas. När det gäller åtgärder inom pensionssystemet hanteras det inom ramen för Pensionsgruppens handlingsplan för jämställda pensioner, vilket är ett arbete som fortgår.

7.6 Övriga konsekvenser

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

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

2 kap.

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

Paragrafen innehåller upplysningar om vissa bestämmelser som finns i 58 kap.

Ändringen innebär att det även upplyses om att det finns bestämmelser om utdelningsfaktor i 58 kap.

58 kap.

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

Vidare finns bestämmelser om
– underrättelse om beslut i 9 §, och
– indexering, balansering, *utdelning av överskott* och anslutande definitioner i 10–28 §§.

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

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

Utdelningsbart överskott

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

I paragrafen, som är ny, anges vad som avses med utdelningsbart överskott. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Av paragrafen framgår att om balanstalet för ett år överstiger 1,1500 finns ett utdelningsbart överskott. Balaastalet beräknas för varje år och ska visa kvoten mellan summan av fördelningssystemets avgiftstillgång och värdet av tillgångarna hos buffertfonden och fördelningssystemets pensionsskuld vid utgången av det andra året före det år balanstalet avser.

Utdelningsfaktor

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

Utdelningsfaktorn för ett år beräknas på följande sätt:

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

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

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

I paragrafen, som är ny, anges när en utdelningsfaktor ska fastställas och hur den ska beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

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

Av *andra stycket* framgår hur utdelningsfaktorn ska beräknas.

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

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

I paragrafen, som är ny, upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela verkställighetsföreskrifter om utdelningsfaktorn. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

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

I paragrafen, som är ny, anges att pensionsbehållningen, efter omräkning med hänsyn till eventuell arvsvinstomräkning och inkomstindex, även ska multipliceras med utdelningsfaktorn. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Av paragrafen följer att pensionsbehållningarna till de som ännu inte har tagit ut sin inkomstpension förräntas med både förändringen av inkomstindex och utdelningsfaktorn.

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

I paragrafen finns bestämmelser om i vilken ordning som omräkningen av pensionsbehållningen ska göras. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

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

43 § Följsamhetsindexeringen beräknas som produkten av

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

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

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

I paragrafen finns bestämmelser om hur följsamhetsindexeringen beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Av det nya tredje stycket följer att inkomstpensionen efter följsamhetsindexeringen ska multipliceras med utdelningsfaktorn. Det innebär att inkomstpensionen förräntas med både följsamhetsindexeringen och utdelningsfaktorn.

Övriga ändringar i paragrafen är endast språkliga.

74 a kap.

15 § Indexeringen beräknas som produkten av

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

De framräknade inkomstgränserna enligt första stycket avrundas till hela kronor.

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

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

I paragrafen finns bestämmelser om hur inkomstgränserna i inkomstpensionstillägget beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Av det nya fjärde stycket följer att för år som utdelningsfaktor enligt 58 kap. fastställs för ska inkomstgränserna för inkomstpensionstillägget

Prop. 2025/26:169 efter indexeringen multipliceras med utdelningsfaktorn. Det innebär att inkomstgränserna för inkomstpensionstillägget även för sådana år följer den årliga förändringen av inkomstpensionerna.
Övriga ändringar i paragrafen är endast språkliga.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2026.*
- 2. Lagen tillämpas första gången för år 2027.*

Övervägandena finns i avsnitt 6.

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

Enligt *punkt 2* ska lagen tillämpas första gången för år 2027. Det innebär att en utdelningsfaktor som tidigast kan fastställas för år 2027, om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

En grundläggande princip i pensionssystemet är livsinkomstprincipen som innebär att den allmänna pensionen grundar sig på arbete genom att det ska finnas en tydlig koppling mellan förvärvsinkomster under livet och den allmänna inkomstgrundade pensionen. En annan viktig princip i inkomstpensionssystemet är att pensionsrätterna och utgående pensioner ska relatera till den genomsnittliga inkomstutvecklingen, under förutsättning att systemets finansiella ställning tillåter det. Om systemets skulder överstiger tillgångarna finns det automatiskt verkande bestämmelser som syftar till att garantera systemets långsiktiga finansiering. Den nuvarande utformningen av den automatiska balanseringen innebär att varaktiga underskott inte tillåts i inkomstpensionssystemet. Hur den omvända situationen, dvs. att inkomstpensionssystemets tillgångar överstiger skulderna, ska hanteras är dock inte reglerat.

Pensionsgruppen kom i februari 2024 överens om att ta fram förslag om hur utdelningsbara överskott kan fördelas till de försäkrade i inkomstpensionssystemet. Med anledning av Pensionsgruppens överenskommelse tillsattes en arbetsgrupp i Regeringskansliet för att ta fram underlag för Pensionsgruppens ställningstagande. Pensionsgruppen kom den 26 augusti 2025 överens om att utdelning av överskott ska ske när balanstalet överstiger 1,1500 och då med en tredjedel av det utdelningsbara överskottet. Pensionsgruppen kom även överens om att den återstående skuld som inkomstpensionssystemet enligt tidigare överenskommelse har haft till staten till följd av pensionsreformen ska skrivas av och därmed vara slutreglerad.

I promemorian görs bedömningen att det inte bör göras någon ytterligare överföring av medel från AP-fonderna till statens budget med anledning av det betalningsansvar staten tog över i och med pensionsreformen. Skulden från AP-fonderna till statens budget bör därmed anses vara avskriven och slutreglerad. Vidare görs bedömningen att balanstalet bör användas för att fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott. Överstiger balanstalet en förutbestämd nivå bör utdelning ske med automatik. Om det finns ett utdelningsbart överskott bör detta delas ut till de som är försäkrade i fördelningssystemet.

I promemorian föreslås att det ska finnas ett utdelningsbart överskott om balanstalet för ett år överstiger 1,1500. Om balanstalet för ett år överstiger 1,1500 ska en utdelningsfaktor fastställas i vissa fall som ska användas vid vissa beräkningar enligt socialförsäkringsbalken. År som en utdelningsfaktor fastställts för ska indexeringen av inkomstpensionsbehållningar och följsamhetsindexering av inkomst- och tilläggs pensioner multipliceras med utdelningsfaktorn.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

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

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

58 kap.

1 §

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

Vidare finns bestämmelser om

– underrättelse om beslut i 9 §, och
– indexering, balansering *och* anslutande definitioner i 10–28 §§.

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

Utdelningsbart överskott

25 a §

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

Utdelningsfaktor

25 b §

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

Utdelningsfaktorn för ett år beräknas på följande sätt:

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

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

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

25 c §

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

62 kap.

19 a §

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

20 §

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

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

43 §

Följsamhetsindexeringen beräknas som produkten av

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

För år *då* balansindex fastställs ska beräkningen göras med hänsyn För år *som* balansindex fastställs för ska beräkningen göras med

till detta index i stället för
inkomstindexet.

hänsyn till detta index i stället för
inkomstindexet.

*För år som utdelningsfaktor fast-
ställs för ska produkten enligt
första stycket multipliceras med
utdelningsfaktorn.*

74 a kap.

15 §²

Indexeringen beräknas som produkten av

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

De framräknade inkomstgränserna enligt första stycket avrundas till hela kronor.

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

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

*För år som utdelningsfaktor fast-
ställs för ska produkten enligt
första stycket multipliceras med
utdelningsfaktorn.*

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

Efter remiss av promemorian Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24) har yttranden kommit in från

Andra AP-fonden, Diskrimineringsombudsmannen, Ekonomistyrningsverket, Finska Pensionärernas Riksförbund i Sverige, Fjärde AP-fonden, Första AP-fonden, Inspektionen för socialförsäkringen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Institutet för Näringslivsforskning, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Jönköping International Business School, Konjunkturinstitutet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Pensionsmyndigheten, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), SKPF Pensionärerna, SPF seniorerna, Stockholms universitet, Svensk Försäkring, Svenskt Näringsliv, Sverigefinska Pensionärer (RSE), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Tredje AP-fonden.

Därutöver har yttranden inkommit från Finanspolitiska rådet, Kvinnofronten, Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR), Skattebetalarnas Förening och ett yttrande från Ossian Ekdahl, Johan Hassler, Mårten Palme och Ole Settergren.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Arbetsgivarverket, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Luleå, Kammarrätten i Stockholm, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksgäldskontoret, Riksrevisionen och Statskontoret.

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2026

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Slottnér, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz, Mohamsson, Lann

Föredragande: statsrådet Tenje

Regeringen beslutar proposition Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet