

Från överskottsmål till balansmål (SOU 2024:76, Fi2024/02267)

Pensionsmyndigheten kommer lämna synpunkter på de delar av förslagen som berör myndighetens verksamhetsområde, särskilt inkomstpensionssystemet. Övriga frågor berörs inte.

Pensionsmyndigheten delar utredningens uppfattning att det finanspolitiska ramverket och den politiska upplutningen bakom ramverket bidragit till en gynnsam utveckling av Sveriges ekonomi och de offentliga finanserna. Pensionsmyndigheten anser emellertid att utredningen borde ha redovisat fler analyser och lämnat förslag på de utmaningar som är kopplade till inkomstpensionssystemets roll i budgetramverket. Framförallt besvaras inte frågan om budgetramverket eventuellt skulle kunna reformeras för att klara av att dela ut överskott i inkomstpensionssystemet utan att påverka statens sparande och budgetutrymmet.

Pensionsmyndigheten anser att en översyn av eventuella reformer av inkomstpensionssystemets roll i budgetramverket hade kunnat lägga en grund för fler möjliga alternativa förslag i den pågående översynen av utdelningsbara överskott från pensionssystemet.

Pensionssystemets sparande påverkar statens sparande och därmed budgetutrymmet. Det finanspolitiska ramverket med ett saldomål innebär att när pensionssystemets sparande ökar eller minskar så måste staten korrigera sitt sparande. Om sparandet ökar i inkomstpensionssystemet så måste staten minska sparandet med lika mycket och vice versa. Ansvar för att anpassa sparandet åligger statsbudgeten, inte inkomstpensionssystemet. Över tid har detta skett vid ett antal tillfällen.

AP-fonderna tar löpande emot inbetalda inkomstpensionsavgifter och betalar ut inkomstpension till pensionärer. Sedan 2009 är inkomstpensionsutbetalningarna högre än inkomstpensionsavgifterna. Det innebär att avgiftsnettot, som mäter skillnaden mellan avgifterna och utbetalningarna, är negativt. Ett av syftena med AP-fonderna är att hantera denna typ av demografiskt betungade situationer. I tider när många förvärvsarbetar och få är pensionärer byggs fonden upp, och när det omvända råder minskar fonden istället. I inkomstpensionssystemets balans- och resultaträkning är AP-fondernas marknadsvärde cirka 16 procent av de totala tillgångarna. De resterande 84 procenten består av värdet av de löpande inbetalda inkomstpensionsavgifterna.

I AP-fondernas finansiella sparande ingår förutom det primära sparande, avgiftsnettot, även direktavkastningen. Det är det sammanlagda beloppet av aktieutdelningar, räntor från obligationer m.m. som påverkar sparandet, inte fondernas marknadsvärde. Sedan 2001 har direktavkastningen överstigit det negativa avgiftsnettot för alla år förutom

www.pensionsmyndigheten.se

fyra så AP-fondernas finansiella sparande har oftast varit positivt. Avgiftsnettot förväntas vända till att bli positivt om några år och då kommer det finansiella sparandet att öka. Det innebär även att AP-fondernas marknadsvärden förväntas öka, eftersom fonderna inte längre behöver finansiera det negativa avgiftsnettot. Det innebär att staten kan minska sitt sparande eftersom sparandet i AP-fonderna ökar.

Om skulderna är större än tillgångarna i inkomstpensionssystemet påbörjas en balanseringsperiod, ”bromsen” slår till. De intjänade inkomstpensionsrätterna och utbetalningar av inkomstpensionen minskar då om balanseringseffekten är större än inkomstindexeringen. Balanseringen minskar skulderna men eftersom balanseringen även minskar pensionsutbetalningarna ökar även det finansiella sparandet inom AP-fonderna. 2010 blev balanstalet för första gången lägre än ett och en balanseringsperiod inleddes. I och med att inkomstpensionerna minskade ökade utgifterna för garantipension och bostadstillägg. För att mildra effekterna för pensionärerna sänktes även skatten vilket delvis var möjligt eftersom inkomstpensionsutbetalningarna ingår under utgiftstaket. Det är ett exempel på att staten har det övergripande ansvaret för hela den offentliga förvaltningens finansiella hållbarhet.

Nu 15 år senare är situationen den omvända. Balanstalet för 2026 baseras på inkomstpensionssystemets tillgångar och skulder vid utgången av år 2024. Det beräknas bli 1,1695, en ökning från föregående års 1,1206. Ökningen beror bland annat på höjda pensionsrelaterade åldersgränser, en positiv utveckling på de finansiella marknaderna och vissa periodiseringseffekter av pensionsavgifterna.

Det betyder att i kronor är tillgångarna nästan är 1 900 miljarder högre än skulderna, något lägre än AP-fondernas samlade marknadsvärde. I och med att pensionsåldrar har höjts och kommer fortsätta höjas och att den stora efterkrigsgenerationen minskar på grund av hög ålder väntas avgiftsnettot vända till positiva värden. Det kommer att öka AP-fondernas tillgångar och därmed även direktavkastningen. När inkomstpensionssystemet infördes utreddes möjligheten till en omvänd ”broms”, det vill säga en ”gas”, en mekanism som skulle öka indexeringen av intjänade pensionsrätter och pensionsutbetalningar om systemets finansiella ställning är tillräckligt hög. Utredningen föreslog att utdelningar skulle ske vid ett balanstal på över 1,1, alltså betydligt lägre än det nuvarande balanstalet på 1,1695. Det är inget självändamål att ha en växande buffertfond om pengarna i den inte kommer till användning. En ”gas” innebär att pensionerna och därmed skulderna i systemet ökar. Det innebär också att ökningen av tillgångarna i buffertfonden skulle minska och balanstalet bli lägre.

Inkomstpensionssystemet kommer stå för ett positivt finansiellt sparande framgent. Det inkomstgrundade pensionssystemet beskrivs som autonomt och fristående från statens budget. Ett exempel på dess autonomi är att pensionärernas årliga ökning av inkomstpensionen styrs av genomsnittsökningen av de pensionsgrundande inkomsterna i samhället, ett annat är balanseringsmekanismen. Beräkningsreglerna för dessa styrs av lagar och förordningar och ingen hänsyn tas till den övriga samhällsekonomin.

I många fall är det långa trender såsom exempelvis demografiska förändringar som påverkar sparandet i inkomstpensionssystemet, bortom kortsiktiga politiska eller administrativa beslut. På det sättet kan det ses som problematiskt att

inkomstpensionssystemet ingår i det finanspolitiska ramverkets regelverk. Ökade inkomstpensioner leder till ett behov av minskade utgifter i övriga utgiftsområden för att inte påverka det offentligfinansiella sparandet. Inkomstpensionen väntas stå för det positiva finansiella sparandet i framtiden. Givet budgetutrymmet kommer det vara en svår fråga att besvara om sparandet i inkomstpensionssystemet ska gå till höjda pensioner eller om budgetutrymmet ska användas till ökade utgifter i övriga statsbudgeten.

Utredningen hade med fördel kunnat bidra med fler verktyg till den andra pågående utredningen om införandet av en gasmekanism. Det finns åtminstone två möjliga alternativ att undersöka, det första är att frikoppla inkomstpensionssystemet från ramverket. Det finns betydande risker att inte samla hela de offentliga finanserna i ramverket, men det får vägas mot fördelarna med ett autonomt pensionssystem. Det andra alternativet kan vara att hitta möjliga former för undantag – liknande utgifterna för statsskuldräntor – i beräkningen av utgifter under utgiftstaket.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Anna Pettersson Westerberg efter föredragning av analytiker Erik Granseth. I den slutliga handläggningen har även jurist Felicia Ljunggren, enhetschef Hannes Nilsson och tillförordnad analyschef Elin Berglöf deltagit.

Anna Pettersson Westerberg

Erik Granseth