Remissvar på utredningen Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt (SOU 2025:41)

Diarienummer S2025/00783

Fjärde AP-fonden
Box 3069/Jakobsbergsgatan 16
SE 103 61 Stockholm
www.ap4.se

FJÄRDE AP-FONDEN

Regeringskansliet
Socialdepartementet

Dnr: S2025/00783

Stockholm 2026-10-30

Remissvar på utredningen Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt (SOU 2025:41)

AP4 välkomnar utredningens analys av pensionsavgiftsnivån, som utgör en viktig del i den bredare frågan om framtida pensionsnivåer. Utredningen visar att en höjd pensionsavgift kan bidra till högre pensioner, men att pensionsnivåernas långsiktiga utveckling även är beroende av bland annat arbetslivets längd och tjänstepensionernas utveckling.

AP4 har i sitt remissvar valt att fokusera på inkomstpensionssystemet och dess roll som ett autonomt och avgiftsbestämt system. För att höja pensionsnivåerna i ett rent avgiftsbestämt system krävs att en eller flera grundläggande förutsättningar förändras:

- Högre pensionsavgifter eller ökade avsättningar till pensionerna.
- Arbetslivet förlängs i förhållande till tiden som pensionär, vilket innebär att pension tjänas in under fler år samtidigt som pensionen ska finansiera en kortare period.
- En högre förräntning på pensionsrätter.

En central princip är att sambandet mellan avgifter och förmåner upprätthålls och att de generationer som betalar de högre avgifterna också bör vara de som i huvudsak får ta del av de högre pensionerna. Mot denna bakgrund lämnar AP4 synpunkter på utredningens analys av konsekvenserna av högre pensionsavgifter inom inkomstpensionssystemet. Vi väljer att särskilt lyfta fram:

- En eventuell höjning av pensionsavgiften bör så långt som möjligt införas på ett sätt som är neutralt för inkomstpensionssystemets balansräkning. Om högre avgifter omedelbart leder till en ökning av avgiftstillgången och därmed ett högre balanstal, riskerar en del av värdet av de högre avgifterna att delas ut till redan intjänade pensioner genom överskottsutdelningar. Det skulle motverka principen att de generationer som betalar de högre avgifterna också bör vara de som i huvudsak får ta del av de högre pensionerna.
- Ett förslag att retroaktivt höja värdet av redan intjänade pensionsrätter skulle avvika från principen om att pensioner ska motsvaras av intjänande, och gynnar den äldre generationen på den yngre generationens bekostnad.

AP4 kommenterar även den ökade osäkerhet som präglar bedömningen av framtida pensionsnivåer. Dels har inkomstpensionssystemet nyligen kompletterats med en mekanism för utdelning av överskott ("gasen"), dels

FJÄRDE AP-FONDEN

har den demografiska utvecklingen blivit mer osäker genom en markant lägre nativitet och osäkerhet kring framtida invandring. Dessa faktorer kan få betydande effekter på pensionssystemets utveckling, men verkar inte nödvändigtvis i samma riktning.

Överskottsutdelningens införande innebär att avkastningen från buffertfonderna (AP2-AP4) framöver kan få en mer direkt påverkan på både utbetalda pensioner och pensionsbehållningar. AP4:s analyser visar att gasen kan få betydande effekter på framtida pensionsnivåer. AP4 anser därför att konsekvenserna av en höjd pensionsavgift behöver analyseras tillsammans med effekterna av den nya överskottshanteringen i olika ekonomiska och demografiska scenarier. En sådan analys kan också ha direkta implikationer för lämpligt sätt att implementera en eventuell höjd avgift.

Sammanfattning av AP4:s synpunkter

- AP4 anser att en eventuell höjning av pensionsavgiften bör utformas i enlighet med inkomstpensionssystemets grundläggande principer om att vara avgiftsbestämt och generationsneutralt, så att sambandet mellan inbetalda avgifter och framtida pensionsförmåner upprätthålls. (avsnitt 4.5)
- AP4 anser att en höjning av pensionsavgiften bör implementeras på ett sätt som är neutralt för pensionssystemets balansräkning, för att undvika att tekniska effekter på balanstalet till exempel via överskottsutdelning leder till oavsiktliga omfördelningar mellan generationer. Vi anser att man bör eftersträva att en högre avgift endast påverkar nya pensionsrätter och inte leder till en ökning av befintliga pensionsbehållningar (avsnitt 4.4.6).
- AP4 delar utredningens bedömning att retroaktiva höjningar av intjänade pensionsrätter bör undvikas, eftersom de riskerar att försvaga kopplingen mellan avgifter och förmåner, avvika från livsinkomstprincipen och gynna vissa generationer (avsnitt 4.2.3).
- AP4 anser att analysen av höjda pensionsavgifter bör kompletteras med bedömningar av olika ekonomiska och demografiska utvecklingsförlopp samt konsekvenserna av den nyligen införda överskottsutdelningen, eftersom dessa faktorer kan få stor betydelse för balanstal, fonderingsgrad, buffertfondens utveckling och slutligen framtida pensionsnivåer (avsnitt 4.4.6 och kopplat till 6.2.6).
- AP4 anser att den mekanism som styr gasen bör kompletteras med krav om att utdelningar ska vara fonderade och storleksbegränsade (kopplat till avsnitt 4.4.3). Det kan minska risken för att det uppstår situationer där stora utdelningar görs utan att dessa är fonderade och egentligt utdelningsbara.

Remissvaret är avgränsat till inkomstpensionssystemet

AP4 har valt att avgränsa sina synpunkter till frågor som rör inkomstpensionssystemet. Premiepensionen omfattas därför inte av de bedömningar och kommentarer som lämnas i detta remissvar. AP4 tar inte heller ställning till hur en eventuell avgiftshöjning bör fördelas mellan inkomst- och premiepensionen.

AP4 har inga synpunkter på vad som är en lämplig nivå på den allmänna pensionen eller på den framtida utvecklingen av grundskyddet, såsom garantipension, bostadstillägg och andra motsvarande förmåner. AP4 tar inte heller ställning till tjänstepensionernas nivå eller utveckling. Samtidigt är det viktigt att betona att den allmänna pensionen och tjänstepensionen tillsammans utgör de två huvudsakliga komponenterna i de flesta

individers framtida pensionsinkomst och att de över tid har utvecklats i samspel med varandra. De bör därför ses i ett sammanhang vid bedömningar av pensionärers ekonomiska situation. AP4 ser även ett värde i att belysa konsekvenserna för olika grupper i samhället, och då inte minst mellan generationerna.

AP4:s kommentarer är begränsade till de direkta effekterna av höjda pensionsavgifter eller högre avkastning på buffertkapitalet för pensionsnivåerna och pensionssystemets finansiella ställning. Eventuella beteendeeffekter till följd av förändrade incitament, såsom förändringar i arbetsutbud eller pensionsbeslut, omfattas därför inte. Utredningen berör även hur en avgiftshöjning ska finansieras och om kostnaden ska bäras av den enskilde, arbetsgivarna eller staten. Detta är i första hand en politisk fråga som AP4 inte tar ställning till.

Avgiftsnivån och inkomstpensionssystemets grundprinciper

AP4 ser positivt på att inkomstpensionssystemet utvecklas och att dess autonomi stärks. Samtidigt är det viktigt att förändringar är långsiktiga och robusta samt att systemet inte används för andra politiska ändamål än de som det är avsett för.

En grundläggande princip för inkomstpensionen är att systemet är avgiftsbestämt. Kopplingen mellan inbetalda avgifter, intjänade pensionsrätter och framtida pensionsförmåner ska vara tydlig. Detta hänger nära samman med livsinkomstprincipen, som innebär att pensionens storlek i huvudsak ska spegla individens livsinkomst och inbetalda avgifter. En målsättning för systemet har sedan införandet varit att intjänade pensionsrätter ska förräntas i takt med inkomstutvecklingen i samhället. AP4 anser att dessa principer bör vara vägledande vid alla förändringar i systemet för inkomstpension inklusive en eventuell höjning av pensionsavgifterna.

Utredningen presenterades innan den införda modellen för överskottsutdelning, den så kallade gasen, hade utretts och införts. AP4 bedömer därför att vissa effekter på inkomstpensionens utveckling och systemets generationsneutralitet inte fullt ut har beaktats. Gasen kan leda till en högre förräntning av pensionsrätter än inkomstindex (och fyller samtidigt det viktiga syftet att stärka systemets autonomi).

AP4 konstaterar att om en höjning av pensionsavgifterna tillåts få fullt genomslag på avgiftstillgången, så kommer balanstalet omedelbart att stärkas och gasen aktiveras. Det beror på att avgiftstillgången byggs upp av pensionsavgifterna multiplicerat med omsättningstiden (ca 30 år). I ett förenklat räkneexempel skulle en avgiftshöjning på cirka 7 procent kunna höja balanstalet från dagens nivå 1,15 till omkring 1,22, förutsatt att avgiftshöjningen får fullt genomslag på avgiftstillgången och att övriga poster i balansräkningen är oförändrade. Balanstalet skulle därmed ligga 0,07 över tröskeln för att gasen ska vara aktiverad. En avgiftshöjning som tillåts verka direkt mot balanstalet leder alltså till mycket betydande överskottsutdelningar i detta exempel. Därmed finns en risk att dagens pensionärer och äldre pensionssparare gynnas genom högre pensioner och pensionsbehållningar, utan att i motsvarande utsträckning ha bidragit till de högre avgiftsinbetalningarna. Detta riskerar att strida mot principerna om avgiftsbestämdhet och generationsneutralitet.

AP4 framförde i samband med införandet av gasen att överskottsutdelningar bör vara fonderade och att ett krav på lägsta fonderingsgrad bör övervägas för att utdelning ska kunna ske. En sådan konstruktion skulle även kunna begränsa risken för att en höjning av pensionsavgifterna leder till betydande överskottsutdelningar som främst beror på en teknisk förstärkning av balanstalet.

AP4:s huvudsakliga rekommendation är dock att en eventuell avgiftshöjning genomförs på ett sätt som är neutralt för inkomstpensionssystemets balansräkning. En sådan eventuell reform bör således utformas så att balanstalet inte påverkas enbart till följd av högre avgiftsinbetalningar.

AP4 noterar vidare att utredningen framhåller att retroaktiva avgiftshöjningar kan medföra att vissa generationer gynnas på andra generationers bekostnad och därmed riskera att påverka pensionssystemets legitimitet. Retroaktiva åtgärder avviker från livsinkomstprincipen och försvagar kopplingen mellan avgifter och förmåner. AP4 delar därför utredningens slutsats att retroaktiva uppräkningar bör undvikas.

En höjning av pensionsavgiften påverkar inte enbart framtida pensionsnivåer utan även inkomstpensionssystemets finansiella ställning och buffertfondens andel av balansräkningen. Detta har betydelse för buffertfondernas framtida bidrag till finansieringen av pensionerna och för systemets långsiktiga motståndskraft. AP4 anser därför att effekterna på t ex balanstal, buffertfond och fonderingsgrad bör analyseras tillsammans med effekterna på pensionsnivåerna om olika alternativ för en avgiftshöjning utvärderas.

Buffertfondernas betydelse för pensionsnivåerna

Genom införandet av gasen har buffertfondernas utveckling fått större betydelse för framtida pensionsnivåer. Det gör det särskilt relevant att analysera effekterna av en eventuell avgiftshöjning tillsammans med buffertfondernas utveckling. Utredningen analyserar visserligen kombinationen av höjda pensionsavgifter och överskottsutdelning, men AP4 anser att dessa analyser behöver kompletteras utifrån den nu beslutade utformningen av gasen, särskilt med avseende på buffertkapitalets utveckling, fonderingsgraden och risken för balansering.

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning har stärkts sedan systemet infördes för ungefär 25 år sedan, särskilt under de senaste tio åren. År 2001 uppgick balanstalet till 1,04, år 2015 till 1,02 och år 2025 till 1,15. Tillgångarna överstiger därmed skulderna med 15 procent. Denna utveckling beror främst på en hög avkastning på buffertkapitalet, införandet av riktåldern och en gynnsam demografisk utveckling. Buffertkapitalet har i genomsnitt vuxit med 6,3 procent per år, jämfört med 3,2 procent för både avgiftstillgången och pensionsskulden.

Tidigare innebar ett högre balanstal främst en minskad risk för att balanseringen aktiveras (”bromsen slår till”). Med införandet av gasen kommer däremot ett högre balanstal, exempelvis till följd av hög avkastning på buffertkapitalet, att kunna få en mer direkt effekt på såväl pensionsbehållningar som utbetalda pensioner.

Högre pensioner tack vare gasen

Om varken bromsen eller gasen aktiveras räknas pensioner och pensionsbehållningar upp i takt med förändringen i inkomstindex. Nettoeffekten av eventuella aktiveringar av gas och broms benämner AP4 indexeringsavvikelse. En positiv indexeringsavvikelse innebär att pensionsbehållningar har räknats upp mer än inkomstindex.

I tabellerna nedan illustrerar AP4 gasens möjliga påverkan på pensionsnivåerna med utgångspunkt i den av AP4 senast genomförda analysen av utvecklingen för balansräkningen för inkomstpensionssystemet (en s k ALM-analys). Avkastningsantagandena är i dessa exempel i linje med de antaganden som redovisas i utredningen och aktieandelen återspeglar den allokering buffertfonderna i dagsläget har. Scenarierna utgår från de demografiska framskrivningar som Pensionsmyndigheten årligen sammanställer.

Tabell 1 visar den ackumulerade effekten i median av gasen på indexeringen av en pensionsrätt, utöver den indexering som sker genom inkomstindex. Tabell 2 bygger på samma simuleringar, men beskriver i stället den genomsnittliga effekten på utbetalda pensioner för en pensionär under en viss tidsperiod.

Tabell 1. Ackumulerad indexeringsavvikelse för en pensionsrätt i inkomstpensionen, medianutfall

Horisont	Basdemografi	Pessimistisk demografi
10 år	5 %	1 %
20 år	15 %	4 %
40 år	40 %	10 %

Tabell 2. Snittökning utbetald inkomstpension utöver inkomstindex för en pensionär under perioden, medianutfall

Horisont	Basdemografi	Pessimistisk demografi
10 år	2 %	1 %
20 år	5 %	2 %
40 år	15 %	5 %

Effekten på utbetalda pensioner (för en pensionär) blir alltså ungefär hälften så stor som den ackumulerade indexeringsavvikelsen. Resultaten är exempel och osäkerheten ökar med horisonten. Simuleringsutfallen bygger på avkastningsantaganden som är lägre än den genomsnittliga avkastningen på buffertkapitalet under de senaste 25 åren. Om framtida avkastning utvecklas i linje med den historiska nivån kan effekterna av gasen bli ännu större.

FJÄRDE AP-FONDEN

Det är samtidigt viktigt att understryka att resultaten avser medianutfall och ska ses som illustrativa exempel. Spridningen mellan olika simuleringar är betydande och pensionerna kan bli både högre och lägre än vad medianutfallen indikerar. Sammantaget visar dock AP4:s analyser att gasen kan ge ett betydande bidrag till framtida pensionsnivåer på längre sikt, sett till medianutfallet.

Osäkerheten i systemet ökar samtidigt

Pensionerna väntas att öka i median, tack vare gasen, men samtidigt ökar sannolikheten för perioder där bromsen är aktiverad.

Buffertfonden har vuxit från att utgöra 10 procent av tillgångarna i inkomstpensionssystemet år 2001 till drygt 16 procent vid senaste årsskiftet. Ökningen beror till stor del på att avkastningen på buffertfonden varit högre än förändringen av inkomstindex. Det är också sannolikt att buffertfonden över längre tidsperioder fortsätter att ge högre avkastning än avgiftstillgången.

Samtidigt med den utvecklingen innebär den nyligen införda gasen att posterna i systemets balansräkning kommer att utvecklas på ett annat sätt än tidigare. När gasen aktiveras ökar pensionsskulden utan att avgiftstillgången stiger i motsvarande grad. Det medför att buffertfonden stärker inkomstpensionssystemet och pensionerna, samt att den successivt väntas bli en större andel av balansräkningen. Eftersom buffertfonden inte bara har högre förväntad avkastning än avgiftstillgången, utan även högre risk, ökar också den finansiella risken i systemet. Värdet på tillgångarna i inkomstpensionssystemet kan därmed förväntas variera mer över tid.

Historiskt har bromsen fungerat som en nedre gräns för balanstalet. Med gasen finns nu även en övre gräns. Balanstalet kommer därför sannolikt oftare att ligga nära någon av dessa nivåer, vilket ökar sannolikheten för att antingen bromsen eller gasen aktiveras ett givet år. En trolig konsekvens är att pensioner och pensionsbehållningar oftare än tidigare kommer att utvecklas annorlunda än inkomstindex. Gasen innebär därmed både högre förväntade pensioner och större variation i pensionsutvecklingen över tiden (inklusive ökad sannolikhet för perioder då den automatiska balanseringen är aktiverad).

På längre sikt utgör den demografiska utvecklingen den största osäkerhetsfaktorn för inkomstpensionssystemet. Sedan 2010 har barnafödandet uppvisat en nedåtgående trend, och under 2025 noterades det lägsta fruktsamhetstalet någonsin för kvinnor födda i Sverige, 1,42. Färre barn i dag innebär färre som arbetar om några decennier, lägre avgiftsinkomster och en svagare balansräkning i inkomstpensionssystemet. Fruktsamheten har dock svängt kraftigt vid tidigare tillfällen. Till exempel sjönk den från över 2,0 omkring 1990 till under 1,5 vid slutet av det årtiondet, för att sedan stiga till nästan 2,0 drygt tio år senare. Det är således möjligt att den återhämtar sig till de nivåer som på lång sikt antas i det demografiska basscenariot, det vill säga 1,74. Samtidigt kan det faktum att födelsetalen har sjunkit i de flesta länder under flera år tyda på att nedgången denna gång är mer bestående. Osäkerheten om den framtida utvecklingen är därför betydande, med en risk för att fruktsamheten förblir på en lägre nivå under lång tid.

En höjning av pensionsavgifterna innebär att ytterligare resurser tillförs systemet och leder därmed till högre framtida pensioner. I ett system med utdelningsbart överskott kan effekten dessutom förstärkas genom att en starkare finansiell ställning ökar sannolikheten för framtida överskottsutdelningar. AP4 anser därför att konsekvenserna av höjda pensionsavgifter bör analyseras tillsammans med effekterna av gasen samt under flera ekonomiska och demografiska scenarier. Detta är särskilt viktigt eftersom både avgiftshöjningar och överskottsutdelningar kan påverka inkomstpensionssystemets balansräkning, fonderingsgrad och generationsneutralitet.

Avslutande kommentarer och rekommendation

AP4 tar inte ställning till om pensionsavgiften bör höjas, men vill lyfta fram att implementeringsfrågan för en eventuellt höjd avgift är central. En implementering bör utformas så att de generationer som betalar de högre avgifterna är de generationer som i huvudsak får ta del av de högre pensionerna. Detta talar för en balansräkningsneutral implementering där en retroaktiv uppräkning av pensionsrätter undviks. AP4 anser vidare att konsekvenserna för balanstalet, överskottsutdelningen och buffertkapitalets utveckling bör analyseras samlat, i flera ekonomiska och demografiska scenarier, med utgångspunkt i den nu beslutade överskottshanteringen.

Med vänliga hälsningar

FJÄRDE AP-FONDEN

Niklas Ekvall
Verkställande direktör