

# En bakgrund till pensions-systemets automatiska balansering

OLE SETTERGREN

## INLÄGG

Jag ska vara tämligen kortfattad när det gäller vad den automatiska balansen- ringen är, för att få utrymme att berätta om hur den kom till och framföra en hypotes om hur det kom sig att den be- slutades. Det var en ovanlig process, där ett ekonomiskt samband insågs, kanske upptäcktes, under utrednings- och lag- stiftningsarbetet och direkt kom att an- vändas i lagens utformning.

Omkring 1996 lämnade Stefan Ack- erby†, en mycket erfaren och kunnig kollega på Socialdepartementet i Stock- holm, ett lågintensivt pågående arbete. Det handlade om att lösa eller snarare hantera det politiska och ekonomiska problem som fanns i utformningen av indexeringen – ”räntan” i det svenska pensionssystem som var under framtä- gande. Jag bad om och fick ta över Ste- fans uppgift.

Metoden var enkel. I ett mycket ro- ligt och stimulerande arbete – som jag tror kan beskrivas som praktisk forsk- ning – började vi med logiskt resoneran- de, med papper och penna. Vi prövade våra uppfattningar och idéer i ganska omfattande simuleringar och bekräf- tade uppfattningarna slutligen med ma- tematisk härledning.

De senare låg bortom min egen för- måga, men behärskades helt av Hans Olsson† – en äldre, avsevärt mer erfa- ren, underbart och konstruktivt skeptisk kollega. Inlänad till departementet från

Konjunkturinstitutet, tror jag. Det var ett arbete som slingrade sig fram men som också innehöll två tydliga eureka- tillfällen. Det är ungefär 30 år sedan men tyvärr fortfarande de hittills enda två så- dana tillfällena i mitt liv.

Efter ett ganska långt utredningsar- bete och betänketid fattade politikerna det klart impopulära beslutet att nyttja det insedda ekonomiska sambandet och lagstifta så att systemet, bl a, blev finan- siellt helt stabilt. Utformningen av in- komstpensionssystemets indexering och den automatiska balanseringen kan be- skrivas som en dogmatisk kompromiss eller ansvarsfull politisk prokrastinering.

Då var jag nöjd och glad, kanske t o m stolt, över att ha bidragit till denna lagstiftning. Numera är jag osäker på om det var en bra utformning av systemet. Men de drygt 20 år som våra beräknings- regler har använts tycker jag i allt väsent- ligt bekräftat vår tekniska analys och de insikter den gav.

Genom balanseringsreglerna fick Sverige en resultat- och balansräkning för sitt allmänna, i huvudsak ofonderade pensionssystem. På svenska ett fördel- ningssystem, och som på engelska kallas *pay-as-you-go*. Resultat- och balansräk- ningen är klar varje år i februari, knappt två månader efter det år redovisningen avser. I de flesta andra länder är pen- sionsskuldens storlek en uppgift för fors- kare att beräkna och det görs med ore- gelbundna mellanrum, om det alls görs.

Den enkla resultat- och balansräk- ningen som den automatiska finansiella stabiliteten både bygger på och i viss mån möjliggjorde är det första, det enda och förmodligen också det sista pensions- systemet av fördelningstyp i världen som har en resultat- och balansräkning.

Ole Settergren är civilekonom och var under 1990-talet verksam i arbetet med utformningen av det reformerade svenska pensions- systemet. Han var analyschef vid Pen- sionsmyndigheten 2010–25 och har haft ledande befattningar i den myndighetens företrädare. I arti- keln beskriver han sina erfarenheter av reformarbetet på 1990-talet och reflek- terar över de idéer, målkonflikter och politiska övervägan- den som låg bakom den automatiska balanseringen. [ole.settergren@gmail.com](mailto:ole.settergren@gmail.com)

Artikeln är en bearbetad version av föreläsningen i samband med mottagande av hedersdokto- rat vid Universitet i Cassino den 26 mars 2026. Tack till Universitetet i Cassino för att på detta sätt ha hedrat mig och den svenska pensionsreformsprocessen och därmed även mina kollegor som deltog i arbetet, Hans Olsson†, Danne Mikula och David Sundén. Samt de politiker som gav oss förtroendet. Främst bland dem var Anna Hedborg, Margit Gennser† och Bo Könberg.

### *Förmodade positiva fördomar om svensk politik*

En av mina fördomar om Italien är att ni anser att i Italien fungerar politiken mycket sämre än i princip alla andra länder. Och således att politiken fungerar mycket bättre i andra länder – och ju längre norrut desto bättre. Och det går knappt att komma längre norrut än till Sverige. Denna min fördom gör att jag tror att flera av er misstänker att det som hände i Sverige förklaras av att det var i Sverige det hände. Att sådant kan hända i Sverige, men knappast någon annanstans och i varje fall helt säkert inte i Italien.

Om ni tror det så tror jag att ni har fel. Normalt sett skulle den automatiska balanseringen aldrig ha beslutats i Sverige heller. Jag tror att det var ovanliga omständigheter som gjorde att den politiska processen ledde till den automatiska balanseringen. Jag ska försöka sammanfatta vilka jag tror att de omständigheterna var.

### *Maximera generationsrättvisa eller finansiell stabilitet?*

Men först en bakgrund till de tekniska och politiska huvudsakliga alternativen som föregick beslutet.

En viktig fråga i vilket pensions-system som helst är utformningen av indexeringen av pensionsrättigheter och pensioner, ”räntan” i systemet. De två huvudsakliga alternativen för indexeringens utformning som experter, främst ekonomer, men även politiker diskuterade på 1990-talet var:

- en indexering, en ränta som speglade avgiftsunderlagets summa, i princip är det lika med den svenska lönesummans utveckling
- en indexering, en ränta som speglade den genomsnittliga inkomstens utveckling i Sverige

Indexering med avgiftsunderlagets summa innebär en större finansiell stabilitet i

systemet eftersom räntan då följer avgifternas utveckling och det är i huvudsak avgifterna som finansierar pensionerna. Om den förvärvsaktiva befolkningen minskar kommer ”räntan” att vara lägre än genomsnittsinkomstens utveckling och pensionernas värde faller då relativt snittinkomsten i samhället. En beklaglig nödvändighet i vissa situationer om systemet ska kunna finansieras med en fast avgiftssats – vilket var en grundläggande idé och restriktion för reformeringen av det svenska pensionssystemet. Vid tidpunkten för pensionsreformen innebar SCB:s befolkningsprognoser att det var troligt att befolkningen i normalt förvärvsaktiva åldrar i framtiden skulle minska.

Alternativet indexering med den genomsnittliga inkomstutvecklingen ger den bästa förutsättningen för en stabil pensionsnivå i förhållande till inkomsterna, en stabil kompensationsgrad, över tid i pensionssystemet. En stabil kompensationsgrad och en fast avgift kan sägas definiera ett pensionssystem som är rättvist mellan generationer.

Valet mellan summa- och snittindexering är ett exempel på en avvägning (*trade-off*) som politiker, liksom vi själva i privata sammanhang, ofta måste ta ställning till. Avvägningen här är, mycket förenklat, att mer finansiell stabilitet har en kostnad i form av ökad risk för generationsorättvisa. Mer generationsrättvisa har en kostnad i form av ökad risk för finansiella underskott.

Ett vanligt sätt att hantera avvägningar är att så långt möjligt bortse från och/eller dölja att de existerar. Beslutsfattaren väljer det den/de mest vill ha och i beslutsögonblicket talar man högt om beslutets fördelar och tyst om dess nackdelar, avvägningens kostnad.

Politiker anklagas ofta och med rätta för att tänka kortsiktigt. De måste ju överleva nästa möte med oss väljare, som också ofta tänker kortsiktigt.

Ett annat vanligt sätt att hantera

behov av att väga av mellan olika mål är att kompromissa, få lite av bägge målen, men inte något av dem helt och hållet. Det fanns idéer om att indexeringen kunde bestå av t ex till 50 procent av avgiftsunderlagets summa och till 50 procent av genomsnittsinkomstens utveckling.

### Lösningen

Både Hans Olsson och jag tyckte väldigt illa om kompromissalternativen som innebar att man blandade summa- och snittindex. Resultatet av en sådan kompromiss var bl a ett system vars egenskaper var svåra att förstå och beskriva.

Ett sannolikt viktigare skäl för att inte vilja kompromissa i indexeringens utformning var att vi ansåg att snittindexering, dess egenskaper, bl a generationsrättvisa, var ett mål för systemet och omdefinierade finansiell stabilitet till att vara en restriktion, inte ett mål. Med den uppdelningen i mål och restriktion blev uppgiften att ta reda på om det gick att veta när snittindexeringen, den önskade indexeringen, slagit i sin restriktion och hotade systemets finansiella stabilitet.

I mer eller mindre all ekonomisk verksamhet ger tillgångarnas storlek jämfört med skuldernas storlek information om den finansiella stabiliteten är hotad. Men i ett pensionssystem av fördelningstyp (*pay-as-you-go*) finns inga konkreta tillgångar – och den skuld som förvisso kan beräknas kräver många mycket osäkra antaganden om framtiden.

Politikerna, liksom vi själva, ogillade att behöva använda prognoser för beräkningar som skulle kunna påverka pensionernas värde. Ingen av oss trodde att sådana regler skulle överleva i ett skarpt läge. Och helt bortsett från vad vi ogillade och trodde, var vi övertygade om att motståndet, särskilt från jurister, mot att lagstifta om prognoser i detta sammanhang skulle vara oöverstigligt.

Det visade sig i arbetet att den av-

giftsbestämda karaktären på det nya pensionssystemet gjorde att pensionskulden skulle kunna beräknas enkelt och utan prognoser. Det var bara att summera alla kontobehållningar och till det lägga summan av pensionsutbetalning till respektive årskull gånger deras uppmätta kvarstående livslängd. Detta sätt att acceptera pensionsskuldens nominella omfattning som den verkliga skulden kräver det heroiska antagandet att indexeringen (räntan) av pensionskontona och pensioner är lika med "tillgångarnas" avkastning. Att acceptera den form av cirkelresonemang som ligger i det antagandet var inte uppenbart. Numera, tycker jag att det antagandet – givet den automatiska balanseringen som då ännu inte fanns – framstår som tämligen självklart. Men att pensionskulden enkelt utan antaganden om framtiden kunde beräknas var då en omvälvande insikt – eller uppfattning. Det första eureka.

Med fast mark under ena foten – en prognosfri skuldsida – saknades "endast" ett prognosfritt sätt att beräkna "tillgångarna", men vi tänkte inte riktigt så. Eftersom ett system indexerat med tillväxten i avgiftsunderlagets summa antogs ge ett finansiellt stabilt system beräknade vi hur stor pensionsskulden skulle ha varit om systemet använt summaindex i stället för snittindex. Det skedde i en extremt förenklad simuleringsmodell. Bland annat på grund av pensionssystemets egenskap av överlappande-generationer var modellen ändå ganska komplicerad.

Vi kallade den skulden för jämviktsskulden. Vår tanke var att så länge som systemets pensionsskuld understeg summan av jämviktsskulden och tillgångarna i buffertfonden så var systemet finansiellt hållbart. Då kunde systemet utan risk för underskott indexeras med snittindex. Endast om pensionsskulden blev större än summan av jämviktsskuld och tillgångarna i buffertfonden var den

finansiella stabiliteten hotad och endast då behövdes negativa avsteg från den önskade snittindexeringen göras. Det föreföll som en hållbar lösning – och den funkade i simuleringar!

Problemet var att metoden inte funkade i alla simuleringar. Vid vissa förlopp tömdes buffertfonden utan att återställas. Det tog oss ganska lång tid att förstå att vår, liksom de flesta ekonomers, uppfattning att summaindexeringen skulle räcka för finansiell stabilitet var fel. Tron hade sin akademiskt mest berömda grund i en artikel av Paul Samuelson (1958).

Efter mer arbete, diskussioner och simuleringar insåg vi att vissa förändringar, t ex inkomsternas fördelning över inkomsttagarnas åldrar, påverkade jämviktsskuldens storlek. I ett andra eureka-tillfälle förstod vi att jämviktsskulden också bestämdes av tiden från när pensionsrätt i genomsnitt intjänas till den i genomsnitt utbetalas. Mer precist när den i förväntan intjänas till att den i förväntas utbetalas. Jämviktsskulden kunde beräknas som produkten av avgiftsflödet och denna tid. Tiden kallade vi för omsättningstid och obildade som i varje fall jag var tog det ytterligare ett tag innan vi förstod att omsättningstiden var lika med jämviktspensions-skuldens duration.

Förlängd omsättningstid innebär att skulden växer utan att pensionsutgifterna ökar i motsvarande mån. I ett fördelningssystem – som definieras av att inte ha krav på fonderade tillgångar motsvarande sin skuld – innebär det att samma nivå på avgifterna kan finansiera en större skuld. Motsatt förändring, kortare omsättningstid innebär tidigareläggning av utgifter i förhållande till inkomsterna och att samma avgifter kan finansiera en mindre skuld.<sup>1</sup>

Därmed hade vi hittat ett sätt att be-

räkna systemets skulder och tillgångar. Beräkningar som inte krävde antaganden om framtiden, inte krävde prognoser. Däremot innehåller beräkningarna underförstådda antaganden om framtiden som kommer att visa sig vara fel, men som korrigeras vid nästa beräkning. I detta avseende liknar inkomstpensionssystemets mystiska redovisningsregler traditionell bokföring som också bygger på underförstådda antaganden om framtiden – t ex att anskaffningskostnad, eller observerade aktiepriser är relevant för att bedöma värde.

Tack vare den ”uppfunna” balansräkningen fanns en möjlighet att som huvudregel använda snittindexering som gav systemet de ”bästa” egenskaperna och endast göra avsteg från snittindexeringen när systemets balansräkning visade underskott.

Som jag minns det var politikerna som följde vårt arbete nära roade, intresserade men också något skeptiska till vad vi höll på med.

### *Vad förklarar den politiska handlingskraften?*

Jag tror inte att svensk politik normalt sett skulle ha beslutat så pass komplicerade och impopulära regler som den automatiska balanseringen och som byggde på nya idéer om ekonomiska samband.

Vid tidpunkten fanns i Sverige starka förespråkare för både ”snittindexering” och ”summaindexering”. Schablonmässigt var politikerna, från vänster till höger, förespråkare av snittindexering medan akademiska ekonomer och finansdepartementets praktiker var förespråkare av summaindexering. Ingen av dessa grupper vill ge med sig och båda grupperna var förmodligen starka nog att blockera den andra.<sup>2</sup>

Lösningen med snittindex plus ba-

<sup>1</sup> Settergren och Mikula (2005).

<sup>2</sup> Settergren (2003).

lansering var ett sätt som undvek att någon av dessa grupper förlorade, snarare vann båda. På sätt och vis kan snittindex + balansering beskrivas som en, förhoppningsvis, intelligent prokrastinering.

Eller som en variant av en kompromiss – men en, enligt min mening, åtminstone tekniskt sett, klok kompromissvariant. Snittindex plus balansering förflyttade avvägningen mellan de två målen inte bara till att avgöras i framtiden utan också till att eventuellt aldrig behöva göras alls. Eftersom kompromissen innebär att systemet stärks finansiellt i perioder då lönesumman växer snabbare än snittinkomsten leder den till att systemet blir mer finansiellt uthålligt för perioder då snittindex växer snabbare än lönesumman. Vidare, om snittindexeringen, trots allt, skulle behöva överges kunde den obehagliga effekten i form av lägre pensioner, försvaras med att den var finansiellt nödvändig. Nödvändig för att få bort underskottet i systemet. Ett underskott som beskrevs i kronor och ören i en balansräkning beräknad enbart med observerade värden – inga prognoser.

Möjligen finns en generell policyerfarenhet i detta som kanske kan utnyttjas i andra sammanhang som kräver avvägning mellan önskvärda mål: Om möjligt ska regler i sådana situationer utformas så att det mest önskade resultatet nås och vänta med att frångå det först när det är nödvändigt att ge avkall på det som är mest önskat.

Men för att ”prokrastineringen” ska förtjäna att beskrivas som ansvarsfull och kanske t o m intelligent är det nödvändigt att avstegen från det mest önskade ingår i reglerna redan från början och aktiveras med automatik. Hypotesen här är att ansvarsfull prokrastinering kräver att reglerna är sådana att impo-

pulära, svåra utvecklingsförlopp, som t ex lägre pensioner, verkställs med automatik, dvs inträffar i vissa situationer om beslutsfattaren inte agerar. Aktiva beslut av beslutsfattaren krävs endast för att undvika de impopulära förloppen. Det normala i Sverige och andra politiska system är att potentiella problem överlämnas till framtida beslutsfattare utan möjlighet att hantera dem med passivitet.

Även om denna policyrekommendation skulle vara tekniskt ”rätt”, är det möjligt att den är politiskt naiv och därför, trots allt, fel. Reglerna för automatisk balansering har nyligen lett till det enligt min uppfattning nästan parodiska lagförslaget att vid hög solvens, enligt regler som nuvärdesberäknar en tänkt evig avgiftsström, ökar indexeringen av pensioner och pensionskonton.<sup>3</sup> Frågan om den automatiska balanseringens politiska – och kanske även ekonomiska – naivitet är dock en fråga som inte kommer att diskuteras här.

Jag tror alltså att en huvudsaklig förklaring till att Sverige fick sitt automatiskt finansiellt stabila ålderspensionssystem var att vid beslutstillfället hanterade den föreslagna komplicerade och oprövade metoden en målkonflikt för politikerna på ett sätt som, trots att det kostade på, gjorde minst ont av alternativen. Det vill säga politikens, för att inte säga mänsklighetens, vanliga gravitationskraft verkade – men den hade här ett ovanligt resultat.

Jag har fler hypoteser än denna om varför det gick att lagstifta om något så komplicerat som den automatiska balanseringen trots allt är. De får dock inte plats ens i ett *Lectio Magistralis*.

Ovanstående har kanske inte helt undanröjt era av mig förmodade fördomar om Sverige så som ovanligt väl

<sup>3</sup> Se Ekdahl, Hassler, Palme och Settergren, DN debatt <https://www.dn.se/debatt/att-infora-en-pensionsgas-kor-hela-systemet-i-diket/> och slutreplik <https://www.dn.se/debatt/pensionsgruppen-tycks-inte-forsta-vad-de-har-gjort/>.

fungerande. I så fall kan jag glädja er, alternativt göra er besvikna, med att informera om att utvecklingen av det svenska pensionssystemet de senaste tio åren enligt min och många andras uppfattning i hög grad stämmer överens med våra fördomar om Italiens politik. Systemet har blivit alltmer motsägelsefullt, främst genom utvecklingen av pensionsrelaterade, skattefinansierade kringförmåner samt "gasen".

## REFERENSER

Samuelson, P A (1958), "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money", *Journal of Political Economy*, vol 66, s 467–482.

Settergren, O (2003), "Financial and Intergenerational Balance? An Introduction to How the New Swedish Pension System Manages Conflicting Ambitions", *Scandinavian Insurance Quarterly*, nr 2, s 99–114.

Settergren, O och B D Mikula (2005), "The Rate of Return of Pay-As-You-Go Pension Systems: A More Exact Consumption-Loan Model of Interest", *Journal of Pension Economics and Finance*, vol 4, s 115–138.