



Kommittédirektiv

En analys av hur premiepensionssystemets försäkringsformer fungerar under utbetalningstiden

Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera hur väl premiepensionssystemets nuvarande försäkringsformer (fondförsäkring och traditionell försäkring) fungerar under utbetalningstiden och ta ställning till om det bör skapas en särskild utbetalningsprodukt. Syftet är att bedöma om nuvarande utformning och förvaltning är den mest ändamålsenliga sett till pensionärernas bästa under utbetalningstiden.

Utredaren ska bl.a.

- analysera dels behovet av en särskild utbetalningsprodukt för utbetalningstiden, dels hur ändamålsenlig den traditionella försäkringen inom premiepensionen är med avseende på nyttan för pensionärerna och målet för premiepensionssystemet, och
- analysera och lämna förslag på hur kapitalet för den traditionella försäkringen bör förvaltas, oavsett andra förslag om förändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2026.

Premiepensionen under utbetalningstiden

Premiepensionen är en del av den allmänna pensionen. Varje år avsätts 2,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten till premiepensionen. Pensionsspararen kan själv välja vilka fonder på det tillgängliga fondtorget

som dessa pengar ska placeras i. Sjunde AP-fonden förvaltar medlen för de sparare som inte gör ett sådant val eller som aktivt väljer den fonden. Premiepensionen är utformad som en fondförsäkring. Spararen kan genom sitt val av fond påverka risken. Högre risk innebär en förväntan om högre avkastning men också att värdet på medlen kan förväntas variera mer.

Att värdet på premiepensionskapitalet kan svänga saknar i princip betydelse under spartiden men är, särskilt för dem med små inkomster, som regel inte önskvärt under utbetalningstiden. Redan när premiepensionen konstruerades konstaterades att det för de flesta finns skäl att minska risken för variationer i pensionsbeloppet när pensionstiden närmar sig, för att på så sätt säkra en mer stabil pensionsutveckling. Av det skälet, förstärkt av att uppfattningen vid den tidpunkten var att premiepensionen i form av fondförsäkring skulle komma att räknas om och variera varje månad, infördes möjligheten att välja en traditionell försäkring under pensionstiden. En låg risk innebär dock även en förväntan om långsiktigt lägre avkastning, vilket kan ha betydelse för den totala pensionen under t.ex. en 20-årig pensionstid.

När pensionen väl ska tas ut kan sparare välja mellan att vara kvar i fondförsäkringen (på fondtorget eller i förvalet hos Sjunde AP-fonden) eller att gå över till traditionell försäkring (64 kap. 7 § socialförsäkringsbalken). De som har valt fonder på fondtorget kan, precis som under sparandetiden, fritt bestämma risknivån i sitt sparande genom att göra egna val av fonder. För sparare som har sitt fondkapital i förvalsalternativet AP7 Såfa har förvaltningen en generationsprofil vilket innebär att risken anpassas efter individens ålder, dvs. risken minskas successivt mellan 55 år och 75 år med syfte att uppnå en successivt jämnare utveckling och en mer stabil pensionsutbetalning.

En övergång till traditionell försäkring innebär att Pensionsmyndigheten tar över förvaltningen av pensionärens hela premiepensionskapital och omvandlar den till en försäkring bestående av ett garanterat belopp och ett tillägg till det. Värdet på kapitalet när Pensionsmyndigheten tar över förvaltningen har betydelse för den framtida nivån på den traditionella försäkringen. Detta är väsentligt att känna till eftersom det inte går att välja bort den traditionella försäkringsformen om man en gång valt den. Cirka 20 procent av dem som går i pension väljer att flytta sitt fondsparande till den traditionella försäkringen. Ett syfte med den försäkringen är att uppnå en mer stabil värdeutveckling av pensionen under utbetalningstiden. Av det

skälet är en stor del av innehavet placerat i tillgångar med låg risk och det bidrar till att pensionären kan garanteras ett månatligt lägsta belopp. Det garanterade månadsbeloppet är lågt räknat i förhållande till spararens kapital och den första pensionsutbetalningen innehåller därför ett s.k. tilläggsbelopp som inte är garanterat utan kan variera. Om förvaltningen går bra delas avkastningen ut som en ökning av tilläggsbeloppet till pensionärerna i den traditionella försäkringen.

Sedan 2023 finns det ett i lag fastställt mål för premiepensionssystemet (64 kap. 2 a § socialförsäkringsbalken). Målet är att premiepensionsmedlen ska erbjuda ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Det innebär att premiepensionen bör generera en tydligt högre avkastning än inkomstindex samtidigt som utbetalningarna, med beaktande av den återstående utbetalningstiden, ska vara alltmer förutsägbara och stabila.

Uppdraget att utreda behovet av utbetalningsprodukter för premiepensionen

Behövs det en ny särskild utbetalningsprodukt för premiepensionen?

Premiepensionsutredningen föreslog i sitt betänkande Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44) att det i särskild ordning bör utredas om premiepensionssystemet ska kompletteras med en särskild produkt som tar sikte på utbetalningsfasen och som hanterar övergången mellan sparandefasen och utbetalningsfasen. I den efterföljande propositionen Ett bättre premiepensionssystem (prop. 2021/22:179) framför också regeringen att en sådan utredning bör genomföras samt att regeringen avser att återkomma om detta.

Ett syfte med den traditionella försäkringen är som nämnts att den genom sin placering av tillgångarna ska uppnå en mer stabil utbetalningsprofil och därmed vara anpassad till utbetalningstiden. I det avseendet är den traditionella försäkringen en utbetalningsprodukt.

När den traditionella försäkringen infördes hade förvalet, dvs. förvalsalternativet för dem som inte gör ett eget val av fonder, hos Sjunde AP-fonden ingen utbetalningsprofil. År 2010 infördes däremot en generationsprofil som innebar att andelen aktier, och därmed risken, trappas ned med ökande ålder. Fram till 55 år är andelen aktier 100 procent och därefter trappas den successivt ned fram till 75 år, då andelen aktier uppgår

till 33 procent. Genom generationsprofilen har således även förvalet egenskaper som en utbetalningsprodukt.

Andelen aktier i den traditionella försäkringen har historiskt legat nära 40 procent men kan variera över tid. För tillfället är andelen aktier närmare 50 procent, vilket innebär att risken är relativt likvärdig med risken i förvalet. Skillnaden är att risken i förvalet trappas ned successivt. Det innebär att risken i förvalet är något högre vid en normal pensionsålder, likvärdig vid 70 år och lägre än i den traditionella försäkringen från 75 år.

Det finns således två statliga premiepensionsprodukter med något olika konstruktion men som båda syftar till en jämnare utveckling under utbetalningstiden. Pensionsmyndigheten konstaterade i sin senaste årliga analys av måluppfyllelsen för premiepensionen (rapporten När premiepensionssystemet riksdagens mål? 2024 års utvärdering) att den traditionella försäkringen och förvalet är förhållandevis likvärdiga i fråga om risk. Båda kan sägas vara utbetalningsprodukter men har inte konstruerats med utgångspunkt i målet för premiepensionssystemet. Det finns utifrån det skäl att överväga behovet av en ny särskild utbetalningsprodukt utifrån det fastställda målet och om det fortfarande finns skäl att behålla de två nuvarande statliga utbetalningsprodukterna och vilka egenskaper de i så fall bör ha.

Utvärdering av den traditionella försäkringen

Övergången till traditionell försäkring sker på så sätt att hela fondkapitalet säljs av vid samma tillfälle och placeras i den traditionella försäkringen som förvaltas av Pensionsmyndigheten. Det har därför betydelse vid vilken tidpunkt som försäljningen sker. Om fondinnehavet består av 100 procent aktier och försäljningen sker när börsen står lågt resulterar övergången i en lägre pension. I ett sådant scenario kan den försäkrade visserligen vänta med att flytta över fondkapitalet till den traditionella försäkringen så att det sker vid ett mer gynnsamt tillfälle. Enkätundersökningar som gjorts av Pensionsmyndigheten visar dock att kunskapen om den traditionella försäkringen är låg (rapporten Fondförsäkring eller traditionell försäkring? Undersökning om valet av försäkringsform i premiepensionen, 2024). Av dem som tagit ut sin pension vet närmare 60 procent i efterhand inte om de har valt traditionell försäkring eller fondförsäkring. Det indikerar att många personer gör ett omedvetet val när de tar ställning till hur deras premiepensionskapital ska förvaltas under utbetalningstiden. Det finns alltså

skäl att utvärdera hur ändamålsenlig den traditionella försäkringen är med avseende på nyttan för pensionären och målet för premiepensionssystemet.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i målet för premiepensionssystemet utreda behovet av en särskild utbetalningsprodukt för premiepensionssystemet,
- analysera hur väl den traditionella försäkringen fungerar för pensionärerna utifrån målet för premiepensionssystemet samt utreda möjligheterna att förändra försäkringens utformning i syfte att den ska ge högre måluppfyllelse eller på annat sätt förbättra nyttan för pensionärerna,
- analysera om det utöver fondtorgets urval fortfarande är motiverat med två statliga utbetalningsprodukter, dvs. både en traditionell försäkring och förvalet med dess generationsprofil,
- om utredaren bedömer att det fortfarande finns skäl för två utbetalningsprodukter, ta ställning till vilka skillnader det bör vara mellan dem och då ta särskild hänsyn till hur skillnaderna kan göras så tydliga att det för de flesta går att göra ett upplyst och medvetet val mellan dem,
- om utredaren bedömer att det finns skäl för att det enbart bör finnas *en* statlig utbetalningsprodukt, ta ställning till om en ny utbetalningsprodukt bör tas fram som ersätter de nuvarande eller om någon av de nuvarande bör avskaffas,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda ansvaret för kapitalförvaltningen

Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare för den traditionella försäkringen och förvaltar tillgångarna i försäkringen. Det förvaltade kapitalet uppgår för närvarande till ca 85 miljarder kronor.

Till följd av att premiepensionen är under infasning ökar det förvaltade kapitalet för den traditionella försäkringen och förväntas göra det under många år framöver. Om fortsatt 20 procent av de som ansöker om pension väljer traditionell försäkring ökar kapitalet med ca 11 miljarder kronor per år. Pensionsmyndigheten räknar med att kapitalet i den traditionella

försäkringen passerar 100 miljarder kronor 2026 och 250 miljarder kronor 2040.

Att förvalta ett stort kapital ställer särskilda krav på kompetens, resurser och organisation. Pensionsmyndighetens kärnuppdrag är att administrera och informera om allmän pension samt att analysera pensioner och pensionssystem. Myndigheten är dock också försäkringsgivare för den traditionella försäkringen och har utifrån sina kunskaper om pensionssystemet och sin målgrupp ett naturligt och lagstadgat förvaltningsansvar för den produkten. Myndighetens nuvarande organisation och styrning behöver därmed naturligt utvecklas i takt med att kapitalet i den traditionella försäkringen växer. Pensionsmyndigheten har även i en skrivelse till regeringen (dnr 2019/01584) framfört att det kan övervägas att kapitalförvaltningen av effektivitetsskäl flyttas till en myndighet som har kapitalförvaltning som huvuduppgift.

Finansinspektionen gav i beslut den 12 mars 2025 (FI dnr 24-3153) en anmärkning till Pensionsmyndigheten för myndighetens hantering av risken vid investering i Heimstaden Bostad AB. Finansinspektionens beslut illustrerar komplexiteten i kapitalförvaltningen och vikten av att säkerställa att en myndighet med uppdrag att förvalta ett stort kapital är rätt riggad för uppgiften.

Det finns alltså skäl att utreda om kapitalförvaltningen bör vara kvar hos Pensionsmyndigheten eller skötas av någon annan myndighet.

Utredaren ska därför

- utreda vilken myndighet som är bäst lämpad att förvalta det premiepensionskapital som i dag förvaltas av Pensionsmyndigheten,
- vid bedömningen av vilken myndighet som bör förvalta kapitalet, främst ta hänsyn till avkastning och nytta för pensionsspararna, samhällsekonomisk effektivitet och säkerhet i förvaltningen samt till möjligheten att upprätthålla ett tillräckligt oberoende i förhållande till regeringen i fråga om kapitalförvaltningen,
- föreslå förändringar i regleringen för Pensionsmyndighetens kapitalförvaltning, om Pensionsmyndigheten bedöms som bäst lämpad för uppdraget,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag utredaren lämnar ska ha sin grund i en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska också särskilt redovisa dels bedömda risker och konsekvenser för sparare och samhälle om inga förändringar görs, dels ekonomiska konsekvenser för sparare och samhälle av de förslag som lämnas. Förväntade effekter för uppfyllelsen av målet för premiepensionssystemet ska också redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren hålla Pensionsgruppen informerad. Muntlig redovisning i Pensionsgruppen ska ske vid tidpunkter som bestäms i samråd med Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2026.

(Socialdepartementet)