

Regeringens proposition

2001/02:49

Senareläggning av premiepensionens
efterlevandeskydd före pensionstiden

Prop.
2001/02:49

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 25 oktober 2001

Göran Persson

Bosse Ringholm
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att starten för det efterlevandeskydd före pensionstiden som finns inom ramen för premiepensionssystemet senareläggs ett år och att möjligheten att teckna sig för skyddet därmed inte skall öppnas förrän år 2003.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2002.

1	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.....	4
2	Ärendet och dess beredning.....	5
3	Bakgrund.....	6
3.1	Efterlevandeskydd före pensionstiden	6
3.2	Premiepensionsmyndighetens skrivelse om ekonomiska risker avseende efterlevandeskyddet.....	7
4	Senareläggning av möjligheten att teckna efterlevandeskydd före pensionstiden	9
5	Ekonomiska konsekvenser.....	11
6	Författningskommentar.....	12
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 oktober 2001 ...	13

Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:49

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Prop. 2001/02:49

Härigenom föreskrivs att 25 § lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna i 10 kap. 1–6, 11 och 12 §§ samt 12 kap. 4–8 §§ lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension skall inte tillämpas före år 2002 i fråga om premiepension till efterlevande enligt 10 kap. 1 § samma lag.

Föreskrifterna i 10 kap. 1 § andra stycket samma lag skall inte tillämpas i fråga om ansökningar som kommer in till myndigheten före den 1 maj 2002.

Föreslagen lydelse

25 §¹

Bestämmelserna i 10 kap. 1–6, 11 och 12 §§ samt 12 kap. 4–8 §§ lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension skall inte tillämpas före år 2003 i fråga om premiepension till efterlevande enligt 10 kap. 1 § samma lag.

Föreskrifterna i 10 kap. 1 § andra stycket samma lag skall inte tillämpas i fråga om ansökningar som kommer in till myndigheten före den 1 maj 2003.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

¹ Senaste lydelse 1999:392.

Huvuddelen av reglerna för det reformerade ålderspensionssystemet trädde i kraft den 1 januari 1999 (prop. 1997/98:151 och 152, bet. 1997/98:SfU13 och SfU14, rskr. 1997/98:315 och 320). I den del av det nya systemet som benämns premiepensionssystemet handhas försäkringsfunktionen av Premiepensionsmyndigheten (PPM). PPM skall enligt lag erbjuda pensionsspararen möjlighet att teckna ett efterlevandeskydd för sin familj.

PPM anmälde under senhösten 1998 till regeringen att de första fondvalen för de enskilda och därmed den första överföringen av premiepensionsmedel från Riksgäldskontoret till fondförvaltare inte skulle kunna ske under år 1999 så som då angavs i reglerna för premiepensionssystemet. De av riksdagen i anledning av detta antagna nya ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna innebär bl.a. att reglerna för efterlevandeskydd före pensionstid inte skall tillämpas förrän år 2002 (prop. 1998/99:98, bet. 1998/99:SfU12, rskr. 1998/99:247).

PPM har i en skrivelse som inkom till Finansdepartementet den 22 augusti 2001 gjort bedömningen att åtgärder bör vidtas innan reglerna för efterlevandeskyddet börjar tillämpas. PPM menar att det, mot bakgrund av omständigheter som är hänförliga till tiden efter tidigare beslut om ikraftträdandet av det reformerade ålderspensionssystemet, nu föreligger stor risk för att den nuvarande utformningen av efterlevandeskyddet före pensionstid leder till ett betydande ekonomiskt underskott för denna del av PPM:s försäkringsrörelse.

Förslagen i denna proposition har utarbetats efter samråd med Genomförandegruppen. Vid beredningen av ärendet har PPM, Riksförsäkringsverket, Finansinspektionen och Sveriges Försäkringsförbund beretts tillfälle att lämna synpunkter. PPM har lämnat vissa synpunkter av i huvudsak teknisk karaktär, av vilka flertalet följts. Sveriges Försäkringsförbund har inte haft något att erinra mot förslaget.

De föreslagna lagändringarna syftar endast till att skjuta på tidpunkten för när reglerna om efterlevandeskydd skall börja tillämpas. Lagrådets hörande skulle därför sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet.

3.1 Efterlevandeskydd före pensionstiden

Enligt regelverket för premiepensionssystemet har varje premiepensions-sparare möjlighet att under tiden före pensioneringen välja ett efterlevandeskydd för sin familj. Som angetts i avsnitt 3 följer emellertid av gällande övergångsbestämmelser att reglerna om detta skydd inte skall tillämpas förrän år 2002.

Möjligheten att teckna efterlevandeskydd före pensionstid är tillgänglig för pensionssparare som har barn under 20 år eller som är gifta, registrerade partner eller sammanboende (ogifta personer som stadigvarande sammanbor och som tidigare varit gifta med varandra eller som har eller har haft gemensamma barn). Under förvärvsaktiv tid skall dessa personer kunna teckna en temporär premiepension till sina efterlevande. Skyddet innebär att det vid spararens död betalas ut premiepension till efterlevande under fem år från dödsfallet. Efterlevandeskyddet får tecknas utan föregående hälsoprövning och är utformat som en ren riskförsäkring utan sparmoment. Kostnaden för skyddet skall fortlöpande dras från spararens premiepensionskonto. I syfte att ta hänsyn till den enskildes familjesituation finns det två försäkringsbelopp att välja mellan: ett eller två inkomstbasbelopp om året. Pensionsspararen skall när som helst kunna avsäga sig skyddet.

I förarbetena till reglerna för detta efterlevandeskydd uttalade regeringen att det inte är realistiskt att tänka sig att de pensionssparare som önskar teckna efterlevandeskyddet skall genomgå hälsokontroll (prop. 1997/98:151 s. 428 ff). Regeringen konstaterade samtidigt att systemet förutsätter att risken för s.k. moturval kan hållas under kontroll. Med moturval menas att efterlevandeskyddet i första hand efterfrågas av sådana enskilda som löper stor risk att dö i förtid, dvs. grupper av personer som har en högre genomsnittlig dödlighet än normalbefolkningen. Ett sådant negativt urval blir en kostnadsbelastning för kollektivet.

I syfte att begränsa risken för moturval gäller som huvudregel en karenstid om ett år från den enskildes ansökan innan efterlevandeskyddet börjar gälla. Vid dödsfall orsakat av en olycka gäller däremot inte någon karenstid. Det gäller inte heller någon karenstid om pensionsspararen ansöker om skyddet innan han eller hon fyllt 50 år och inom tre månader före ansökan ingått äktenskap eller fått ett barn. I båda dessa fall börjar skyddet att gälla från månadskiftet efter ansökan, se 10 kap. 2 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

Ytterligare en bestämmelse som syftar till att minska risken för moturval innebär att om en pensionssparare ansöker om efterlevandeskydd när han eller hon fyllt 50 år får sådant skydd meddelas endast efter en sådan familjehändelse som nyss angetts (10 kap. 1 § andra stycket samma lag). Från denna begränsning i rätten för äldre personer att över huvud taget teckna efterlevandeskyddet görs emellertid i sin tur ett undantag som innebär att under tiden januari–april 2002 får även de som fyllt 50 år vid ansökningstillfället meddelas skyddet utan en föregående

familjehändelse, se 25 § andra stycket lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

I förarbetena till lagstiftningen om efterlevandeskyddet före pensions-tid konstaterade regeringen – i anslutning till redogörelsen för de regler som avser att minska risken för ett negativt urval – att om ett alltför stort moturval uppkommer och efterlevandeskyddet inte utnyttjas i tillräcklig utsträckning får villkoren för skyddet senare omprövas (a. prop. s. 431).

3.2 Premiepensionsmyndighetens skrivelse om ekonomiska risker avseende efterlevandeskyddet

PPM gav i augusti 2001 in en skrivelse till regeringen där myndigheten gör en bedömning av den ekonomiska hållbarheten hos efterlevandeskyddet före pensionstid, en försäkringsprodukt som det alltså enligt lag åligger myndigheten att tillhandahålla de enskilda. Enligt de beräkningar som PPM gjort kan underskottet komma att uppgå till belopp i storleksordningen 100 miljoner kr per år från och med år 2003.

PPM tar som utgångspunkt för sin bedömning det faktum att skyddet kan tecknas utan någon föregående hälsoprövning. Detta medför enligt myndigheten en uppenbar risk för att försäkringen drabbas av moturval. Ett högt moturval medför högre kostnader för utbetalningar till efterlevande. PPM pekar i sammanhanget på att det frivilliga s.k. familjeskydd som erbjuds på tjänstepensionsmarknaden inom ramen för Avtalspension SAF-LO och som till sin konstruktion ligger mycket nära premiepensionens efterlevandeskydd visat sig till följd av moturval medföra sådana förluster att avtalsparterna diskuterar att förändra eller avskaffa skyddet.

Till stöd för beräkningarna av efterlevandeskyddets ekonomiska hållbarhet redovisar PPM bl.a. ett exempel med följande förutsättningar:

- Den normala dödligheten för de personer som typiskt tecknar efterlevandeskyddet är 2,2 promille;
- 100 000 personer tecknar sig för ett basbelopp, dvs. ca 185 000 kr räknat på fem år;
- Premieinkomsterna blir, beräknat på en typisk årspremie om 400 kr, (100 000 x 400=) 40 miljoner kr;
- Försäkringsutbetalningarna blir vid den angivna dödsrisken på 2,2 promille (220 x 185 000=) 40 miljoner kr;
- I Sverige dog under år 1996 ca 10 000 personer i åldern 15-64 år av sjukdom;
- Om en procent av dessa, dvs. 100 personer, känt till sin sjukdom och därmed tecknat sig för ett efterlevandeskydd om två basbelopp blir förlusten för försäkringen (100 x 370 000=) 37 miljoner kr.

PPM påtalar att efterlevandeskyddet kommer att vara utsatt för konkurrens från likartade produkter på den privata försäkringsmarknaden. Såsom nyss sagts är en väsentlig skillnad mellan det efterlevandeskydd som PPM skall tillhandahålla och de privata alternativen att de senare regelmässigt innehåller hälsoprövning. Möjligheterna för PPM att täcka höga kostnader för försäkringsutbetalningar med en högre premie kommer därmed att vara mycket små. En premiehöjning skulle i stället, enligt PPM, öka moturvalet i och med att personer med god hälsa skulle välja en billigare försäkring på den privata marknaden.

Sammanfattningsvis drar PPM slutsatsen att mot bakgrund av erfarenheterna från tjänstepensionsområdet och resultaten av den fördjupade analys av efterlevandeskyddets ekonomi som gjorts inom myndigheten måste riskerna för ett betydande ekonomiskt underskott för skyddet nu anses vara så stora att det finns anledning att innan reglerna börjar tillämpas utreda om och i så fall på vilka villkor ett efterlevandeskydd före pensionstid bör erbjudas inom premiepensionssystemet.

4 Senareläggning av möjligheten att teckna efterlevandeskydd före pensionstiden

Prop. 2001/02:49

Regeringens förslag: Efterlevandeskyddet före pensionstid senareläggs och kan väljas först år 2003.

Skälen för regeringens förslag: PPM har på det sätt som redovisats i avsnitt 3.2 gjort en bedömning av den ekonomiska risken i premiepensionens efterlevandeskydd före pensionstid. Bedömningen mynnar ut i konstaterandet att det råder stor osäkerhet om den ekonomiska hållbarheten hos efterlevandeskyddet.

De beräkningar som PPM redovisat för regeringen kan inte, vilket myndigheten också själv framhållit, uppfattas som säkra prognoser över ett förväntat utfall i fråga om inkomster och utgifter för efterlevandeskyddet. Detta följer av att flera av de faktorer som påverkar efterlevandeskyddets ekonomi omöjligen låter sig förutsägas med någon högre grad av säkerhet.

Regeringen delar emellertid PPM:s bedömning att beräkningarna måste tas till intäkt för att det numera råder stor osäkerhet om efterlevandeskyddets ekonomi. Inte minst framstår detta som tydligt vid beaktande av den tillfälliga möjligheten för personer som fyllt 50 år att utan en föregående familjehändelse teckna sig för skyddet under de fyra första månaderna år 2002. Risken för moturval måste i det fallet anses vara särskilt hög. PPM har i det sammanhanget pekat på den benägenhet som enskilda i samband med tidigare allmänna reformer har visat att ta till vara begränsade, särskilt gynnsamma möjligheter att gå in i ett förmånssystem.

Det finns dessutom anledning att befara att de bestämmelser om karens och övriga begränsningar som finns i regelverket för efterlevandeskyddet och som är avsedda att minska risken för att skyddet drabbas av moturval inte är tillräckliga.

I riktning mot att efterlevandeskyddet kan komma att drabbas av ett betydande moturval talar också, vilket även PPM påpekat, erfarenheterna från tjänstepensionsområdets Avtalspension SAF-LO. Inom ramen för det tjänstepensionsavtalet tillhandahålls ett frivilligt s.k. familjeskydd som till sin konstruktion ligger mycket nära premiepensionens efterlevandeskydd före pensionstid. Avtalsparterna diskuterar för närvarande att förändra eller till och med avskaffa skyddet med hänvisning till att det på grund av moturval går med betydande ekonomisk förlust.

Det bör här dessutom pekas särskilt på att ett av de särdrag som är gemensamt för premiepensionens efterlevandeskydd före pensionstid och det motsvarande skydd som tillhandahålls inom ramen för tjänstepensionsområdets Avtalspension SAF-LO är att även det senare från starten kunde tecknas utan någon hälsoprövning.

PPM menar att det inte framstår som någon lösning att höja premien för efterlevandeskyddet i syfte att täcka ökade kostnader på grund av moturval. Efterlevandeskyddet är konkurrensutsatt från liknande produkter på den privata försäkringsmarknaden, där en hälsoprövning regelmässigt sker. En alltför hög premie riskerar därför att medföra att pensionssparare med god hälsa väljer en billigare försäkring på den

privata marknaden och att endast sparare med sämre hälsa och högre risk att dö i förtid finner det motiverat att teckna skyddet hos PPM. En premiehöjning skulle således, enligt PPM, snarare kunna leda till ett ännu högre moturval. Regeringen delar denna bedömning.

Frågan är därefter om det skulle vara möjligt att täcka ett eventuellt ekonomiskt underskott i denna del av premiepensionssystemet med andra medel än förhöjd premie. I och med att efterlevandeskyddet i sin nuvarande utformning skall vara frivilligt att teckna, måste kostnaden för skyddet bäras av de individer som väljer att teckna skyddet. Enligt regelverket för PPM skall myndighetens verksamhet bedrivas enligt försäkringsmässiga principer. Detta innebär bl.a. att en grupp av pensionssparare inte får gynnas framför en annan. Såsom ett utflöde av denna princip har det i PPM:s regleringsbrev slagits fast att var och en av de försäkringsprodukter myndigheten tillhandahåller skall vara självbärande. Mot denna bakgrund framstår det inte som möjligt att vid ett eventuellt underskott subventionera efterlevandeskyddet med medel från andra delar av PPM:s rörelse.

Premiepensionssystemet är ett slutet ekonomiskt system. Systemet skall vara självfinansierat och kostnaderna för PPM:s verksamhet skall täckas genom avgifter från pensionsspararna. Några ekonomiska medel utöver medel som motsvarar spararnas premiepensionsrätt skall inte tillföras systemet. Det är därför i princip inte heller någon tänkbar lösning att täcka ett underskott för efterlevandeskyddet med skattemedel.

Regeringen vill i sammanhanget erinra om de uttalanden som gjordes redan i samband med tillkomsten av reglerna för premiepensionens efterlevandeskydd. Sålunda angav regeringen då att om ett alltför stort moturval uppkommer och efterlevandeskyddet före pensionstid inte utnyttjas i tillräcklig utsträckning får villkoren senare omprövas (prop. 1997/98:151 s. 431).

Det råder således stor osäkerhet om den ekonomiska hållbarheten hos efterlevandeskyddet i dess nuvarande utformning. De redovisade erfarenheterna från tjänstepensionsområdet ger ett konkret exempel på risken för ett högt moturval hos ett sådant efterlevandeskydd. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns tillräckliga skäl att vidta åtgärder i fråga om premiepensionens efterlevandeskydd. Det saknas emellertid i nuläget tillräckligt underlag för att kunna ta närmare ställning till vilka eventuella justeringar som kan behöva göras i reglerna om efterlevandeskyddet.

Med hänvisning till det sagda bör åtgärderna nu inskränkas till att starten för efterlevandeskyddet senareläggs. Uppskovet bör kunna begränsas till ett år. Som en följd av detta förslag bör också den ”extra” möjlighet för pensionssparare som fyllt 50 år att gå in i efterlevandeskyddet när systemet startar flyttas fram till början av år 2003.

Under den ytterligare tid som i och med denna senareläggning ges innan efterlevandeskyddet skall starta avser regeringen att ta initiativ till en fördjupad analys av hur ett efterlevandeskydd före pensionstid inom ramen för premiepensionssystemet bör se ut. Det primära syftet med en sådan analys är att uppnå ett skydd som tillgodoser de intressen som låg bakom riksdagens tidigare beslut, men med en mindre grad av ekonomisk risk. Om det under uppskovstiden visar sig möjligt att låta nya regler börja tillämpas redan före år 2003 kan regeringen komma att föreslå ett sådant tidigareläggande av en modifierad lösning.

Förslaget att skjuta upp starten för premiepensionens efterlevandeskydd före pensionstid motiveras av att det råder stor osäkerhet om de ekonomiska konsekvenserna av skyddet i dess nuvarande utformning. Såsom beskrivits i avsnitt 4 skall premiepensionssystemet vara självfinansierat och PPM:s kostnader för sin verksamhet skall finansieras genom avgifter från pensionsspararna. Detta gäller således även beträffande efterlevandeskyddet före pensionstid. Förslaget i denna proposition påverkar därför inte statsbudgeten.

Vad gäller ekonomiska konsekvenser för enskilda pensionssparare av att starten för efterlevandeskyddet skjuts upp bör följande framhållas. Bland dem som haft för avsikt att teckna skyddet under år 2002 finns det självfallet även ett litet antal personer som avlider till följd av olycksfall under året eller som avlider under år 2003 oberoende av orsak och vars närstående därmed skulle fått premiepension till efterlevande utbetald. Huruvida senareläggningen slutligt medför en negativ ekonomisk konsekvens för dessa personer är beroende av om och hur de väljer att i stället för premiepensionens efterlevandeskydd teckna ett alternativt efterlevandeskydd för sin familj.

För PPM:s del skulle införandet redan vid kommande årsskifte av möjligheten att teckna efterlevandeskydd ha inneburit vissa genomförandekostnader avseende information, marknadsföring och utökat IT-stöd samt eventuellt även en ökning av myndighetens löpande förvaltningskostnader. Tidpunkten för när dessa kostnader kan bli aktuella har genom förslaget skjutits upp ett år.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

25 §

Enligt *första stycket* skall bestämmelserna om efterlevandeskydd för tid före pensionstiden inte tillämpas före år 2003.

Enligt *andra stycket* skall inte heller bestämmelserna om en ”extra” möjlighet för personer som fyllt 50 år och som inte kan åberopa en familjehändelse att teckna sig för efterlevandeskyddet under de fyra första månaderna när systemet startar tillämpas förrän år 2003.

Bestämmelserna har kommenterats närmare i avsnitt 4.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 oktober 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Winberg, Ulvskog, Lindh, von Sydow, Pagrotsky, Messing, Larsson, Wärnersson, Lejon, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet Ringholm

Regeringen beslutar proposition 2001/02:49 Senareläggning av premiepensionens efterlevandeskydd före pensionstiden