

Plan för hur premiepensionsrätter kan beslutas och fördelas tidigare

Svar på regeringsuppdrag



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

1.	Inledning	1
2.	Rättsläget och nödvändiga författningsförslag	2
2.1.	Rättsläget	2
2.2.	Författningsförslag	2
3.	Analys av konsekvenser	3
3.1.	Intjänande av pensionsrätt	4
3.2.	Tillfällig förvaltning	4
3.3.	Placering i premiepensionsrörelsen	6
3.4.	Kommunikation	6
4.	Fortsatt analys och arbete	7
	Referenser	9

Sammanfattning

I den här återrapporteringen redovisas uppdraget Plan för hur premiepensionsrätter kan beslutas och fördelas tidigare som regeringen gett Pensionsmyndigheten i regleringsbrevet för år 2025.

Pensionsmyndigheten har i regleringsbrevet för år 2025 fått i uppdrag att ta fram en plan för hur premiepensionsrätter kan beslutas och fördelas tidigare. Pensionsmyndigheten har efter det att Skatteverket ändrat sin hantering av årlig beskattning tidigare tagit fram två rapporter med syfte att analysera hur en effektivare hantering av tilldelning av premiepensionsrätter, som gynnar pensionssparare och pensionärer, kan införas.

En ordning kommer att införas då myndigheten ser stora fördelar med tidigare beslut och tilldelning av premiepensionsrätter, det råder dock osäkerhet kring exakt när i tid den kan börja gälla i och med att myndigheten för närvarande genomförs en större systemförnyelse inom uppdraget NextGen.

Pensionsmyndigheten gör bedömningen att det inte krävs några ändringar i lag för att genomföra tilldelning av pensionsrätter löpande under året. Avseende tilldelning av pensionsgrundande belopp för barnår (B-PGB) ser myndigheten dock att regleringen i socialförsäkringsbalken bör ändras för att uppnå en så effektiv och för den enskilde så gynnsam process som möjligt.

En uppdelad och tidigare lagd tilldelning av premiepensionsmedel betyder att myndigheten behöver anpassa placeringarna i god tid före den nya ordningen införs så att det finns likvida medel i samband med respektive tilldelningstillfälle. Med tidigare tilldelning minskar marknadsrisken för pensionsspararna eftersom myndighetens köp av fondandelar sprids ut över året.

En ändrad premiepensionsrättsprocess leder till ett förändrat informationsbehov. Idag beräknar och fastställer Pensionsmyndigheten premiepensionsrätter för samtliga individer en gång per år i slutet av november. Beslut om fastställda premiepensionsrätter meddelas kunden i orange kuvert under perioden januari-mars efterföljande år.

Sammantaget är förändringen positiv för pensionsspararna i och med en förväntat högre premiepension vilket kan bidra till en positiv upplevelse av pensionsinformationen.

1. Inledning

Skatteverkets (SKV) ändrade hantering av årlig beskattning som infördes för ett antal år sedan innebär att merparten av slutskattebeskeden och eventuell skatteåterbäring kommer redan innan sommaren. Det innebär att uppgifter om pensionsgrundande inkomst (PGI) levereras till

Pensionsmyndigheten löpande under året med start i april och avslutas i november. Förändringen ledde till att Pensionsmyndigheten gjorde en analys av pensionsrättsprocessen år 2021 och en fördjupad analys år 2023. Syftet med analyserna var att utreda hur en effektivare hantering, som gynnar pensionssparare och pensionärer, kan införas.

En effektivare hantering förväntas öka genomsnittliga avkastningen för premiepensionssparare. Det skulle uppskattningsvis ge kollektivet av pensionssparare en miljard kronor i ökad avkastning¹ per år, i genomsnitt 2,7 procent högre avkastning på deras tillgodohavanden.

Pensionsmyndigheten har i regleringsbrevet för år 2025 fått i uppdrag att redovisa hur beslut om premiepensionsrätter och fördelning av premiepensionsmedel kan tidigareläggas. Pensionsmyndigheten ska analysera rättsläget och ta fram nödvändiga författningsförslag samt analysera konsekvenserna för myndighetens administration och den bedömda effekten för pensionärer och pensionssparare. Myndigheten ska även redovisa en uppskattning om när en ny ordning kan börja gälla.

Pensionsmyndighetens svar på regleringsbrevsuppdraget är uppdelat utifrån de områden som berörs:

- Intjänande av premiepensionsrätt,
- Förvalta avgiftsmedel för premiepensionsrätt innan premiepensionsrätterna har fastställts (tillfällig förvaltning),
- Placera premiepensionsmedlen i respektive försäkring i försäkringsverksamheten i premiepensionssystemet (premiepensionsrörelsen) när premiepensionsrätter fastställts,
- Kommunikation.

¹ Med ett antagande om 7 procents årlig avkastning i fondförsäkringen och 0,5 procent i tillfällig förvaltning åstadkommer en tidigare placering en överavkastning på 6,5 procent över ett år. Enligt exemplet kommer spararna tilldelning tidigareläggas med 7 månader för första tilldelningen, 5 månader för andra tilldelningen och 3 månader för tredje tilldelningen, dvs. i snitt 5 månader. $5/12 \cdot 6,5\% = 2,7\%$.

2. Rättsläget och nödvändiga författningsförslag

2.1. Rättsläget

Av 61 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB) framgår endast att pensionsrätt ska räknas fram årligen för den försäkrade. Det står alltså Pensionsmyndigheten fritt att årligen besluta om premiepensionsrätt när som helst under året. Det enda uttryckliga tidskrav som framgår av SFB är att den försäkrade enligt 58 kap. 9 § ska underrättas om premiepensionsrätt m.m. senast den 31 mars året efter fastställelseåret. Pensionsmyndigheten gör med hänsyn till detta bedömningen att det inte krävs några ändringar i lag för att genomföra tilldelning av premiepensionsrätter löpande under året.

Avseende tilldelning av B-PGB ser myndigheten dock att regleringen i socialförsäkringsbalken kan behöva ändras för att uppnå en så effektiv och för den enskilde så gynnsam process som möjligt.

För tilldelning av pensionsgrundande belopp för barnår kan beräkningen ske genom en av tre metoder (60 kap. 42 § socialförsäkringsbalken - SFB). Beräkningsmetod två, genomsnittsmetoden, kräver att Pensionsmyndigheten har tillgång till samtliga för intjänandeåret fastställda pensionsgrundande inkomster för försäkrade som fyllt högst 65 år. Den uppgiften är tillgänglig först i november/december och B-PGB kan följaktligen beräknas först när uppgiften är tillgänglig. För att personer som har rätt till B-PGB ska få åtnjuta den värdeökning som prognostiserats krävs att de som berörs får två beslut, dels det beslut som avser PGI, dels ett beslut om B-PGB i november/december. Effekten av denna lösning blir att den del av den ökade värdeökningen som avser B-PGB uteblir.

Pensionsmyndigheten har i den initiala analysen hittills identifierat ett möjligt författningsförslag gällande B-PGB men gör ingen rekommendation i nuläget utan kommer att fortsätta analysera och utreda alternativet nedan ytterligare och avser att återkomma med en eventuell hemställan när denna analys är klar.

2.2. Författningsförslag

Följande författningsförslag gällande barnår har tagits fram:

Förslaget innebär förändring i 60 kap. 52 § socialförsäkringsbalken att pensionsrätter beräknas på förra årets genomsnitt uppräknat med inkomstindex. Förslaget ligger mycket nära en beräkning enligt nu gällande metod.

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 60 kap. 52 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Med generell jämförelseinkomst avses 75 procent av genomsnittet av samtliga för intjänandeåret fastställda pensionsgrundande inkomster för försäkrade som under det året har fyllt högst 65 år.

Beräkningen av genomsnittet av de fastställda pensionsgrundande inkomsterna enligt första stycket ska avse de pensionsgrundande inkomsterna som de var bestämda den 1 december fastställelseåret.

Föreslagen lydelse

Med generell jämförelseinkomst avses 75 procent av genomsnittet av samtliga för *föregående* intjänandeåret fastställda pensionsgrundande inkomster för försäkrade som under det året har fyllt högst 65 år. *Det framräknade beloppet ska räknas upp med årets ökning av inkomstindex.*

Beräkningen av genomsnittet av de fastställda pensionsgrundande inkomsterna enligt första stycket ska avse de pensionsgrundande inkomsterna som de var bestämda den 1 december *före* fastställelseåret.

Genomsnittlig PGI för föregående år tas fram redan idag. Alternativet skulle innebära att hela inkomståret ingår i beräkningen, inte bara beslut enligt slutskattensedeln utan även de omprövningar av PGI som Skatteverket beslutar om mellan slutet av november och årsskiftet. Möjligen skulle även ändringar för föregående år som beslutas under perioden januari till april kunna tas med i beräkningen vilket skulle göra underlaget mer rättvisande.

I fråga om övergångsbestämmelser bedömer Pensionsmyndigheten att det mest naturliga är att ändrade beräkningen ska gälla för intjänande som skett efter årsskiftet det år då bestämmelsen träder i kraft.

3. Analys av konsekvenser

Tilldelningen av premiepensionsrätter vid mer än ett tillfälle under året är en process som kräver planering, omfattande testning. Förändringen innebär krav på utveckling av myndighetens it-system och får även effekter på myndighetens övriga verksamhet. Det finns i nuläget en stor koncentration av it-körningar och omräkningar i samband med årsskiftet, dels tilldelning av pensionsrätter och dels omräkningar med hänsyn till nya basbelopp och inkomstindex.

Detta leder till att mycket information ges till den enskilde i början av varje år vilket har betydelse för myndighetens informationsuppdrag. Det är bland annat en följd av att orange kuvert skickas ut. Inom bostadstillägg (BT) och äldreomsorgsbidrag ökar antalet ändringsanmälningar på grund av exempelvis hyreshöjningar och ett större inflöde av ansökningar kommer första delen av ett år då många planerar att gå i pension under våren. Att sprida ut utskicken över året kan vara en administrativ fördel både för handläggning och kundservice, det skulle kunna få till följd att de första kontakterna kommer när de börjar gå ner i de andra administrativa delarna,

sannolikt under maj månad men även under september som också är en lugnare period.

Beslut om premiepensionsrätter meddelas idag i det orange kuvertet och denna kommunikationskanal kommer att behöva förändras då besluten vid en tidigarelagd hantering bör delges den enskilde i samband med att myndigheten fattar sitt beslut.

Att fördela premiepensionsrätter tidigare under året förväntas ge en högre premiepension för den enskilde i och med att intjänade premiepensionsrätter placeras i den enskildes fonder upp till 7 månader tidigare jämfört med dagens hantering.

Idag placeras premiepensionsrätterna i en tillfällig förvaltning under relativt lång tid till en låg avkastning. En fördel med en förändrad process med en tidigarelagd placering i respektive premiepensionsförsäkring är att pengarna placeras efter pensionsspararens val vilket över tid ger en högre genomsnittlig avkastning. Detta beror på att avkastningen inom fondförsäkringen över tid förväntas vara avsevärt högre än i den tillfälliga förvaltningen. En tidigarelagd tilldelning kan uppskattningsvis ge spararna i genomsnitt 2,7 procent högre avkastning² på sitt tillgodohavande vilket på systemnivå innebär över en miljard kronor i ökad avkastning per år³.

3.1. Intjänande av pensionsrätt

För att uppnå målsättningen att öka effektiviteten i det allmänna pensionssystemet genom att besluta om premiepensionsrätter och fördela premiepensionsmedel tidigare än vad som görs idag krävs ändringar i det datasystem som hanterar intjänande pensionsrätter – intjänandesystemet. Intjänandesystemet är idag en del av sista etappen av NextGen-initiativet, det vill säga arbetet med att ta hem bland annat intjänandesystemet från Försäkringskassan (FK) till Pensionsmyndigheten, men det är en osäker plan. I dagsläget är det därför svårbedömt när exakt i tid en ny ordning kan börja gälla.

3.2. Tillfällig förvaltning

Idag placeras premiepensionsrätterna i en tillfällig förvaltning (TF) under relativt lång tid till en låg avkastning.

² Med ett antagande om 7 procents årlig avkastning i fondförsäkringen och 0,5 procent i tillfällig förvaltning åstadkommer en tidigarelagd placering en överavkastning på 6,5 procent över ett år. Enligt exemplet kommer spararnas tilldelning tidigareläggas med 7 månader för första tilldelningen, 5 månader för andra tilldelningen och 3 månader för tredje tilldelningen, dvs i snitt 5 månader. $5/12 * 6,5\% = 2,7\%$.

³ Antag tilldelning på 45 mdkr. $45 * 2,7\% = 1,2$ mdkr

En uppdelad och tidigarelagd tilldelning av premiepensionsmedel betyder att myndigheten behöver anpassa placeringarna i god tid före den nya ordningen införs så att det finns likvida medel i samband med respektive tilldelningstillfälle. På samma sätt behöver beräkningen av räntan för den tillfälliga förvaltningen anpassas.

Förvaltningen inom den tillfälliga förvaltningen är uppdelad i två portföljer; betalningsberedskapen och den långa portföljen. I betalningsberedskapen ligger likvida medel eller räntepapper med kort återstående löptid i syfte att säkerställa att likvida medel finns tillgängliga inför tilldelningstillfällena. Samtidigt förvaltas en lång portfölj där pengarna investeras i längre räntepapper såsom statsobligationer och bostadsobligationer i syfte att generera avkastning. I den tillfälliga förvaltningen måste negativ avkastning undvikas, vilket uppnås genom att använda värderingsmetod upplupet anskaffningsvärde. Den metoden medför att obligationer måste hållas till dess att de förfaller och lånesumman återbetalas (förfall).

En förändrad hantering där pengarna överförs till premiepensionskontona vid fler än ett tillfälle och tidigare på året får följd effekter för förvaltningen. Eftersom en stor del av pengarna kan komma att överföras tidigare under året betyder det att fördelningen mellan betalningsberedskapen och den långa portföljen behöver förändras.

Den långa portföljen behöver en omställningsperiod för att kunna anpassas till den nya ordningen. Genom att inte återinvestera obligationsförfall under denna omställningsperiod kan anpassningen ske utan att obligationer behöver säljas. Omställningen har redan pågått under en period av tre år och portföljen är redo för tidigare tilldelning av pensionsrätter från och med 2026, givet att tilldelning sker i april, augusti och november. För bästa möjliga avkastning inom den tillfälliga förvaltningen till dess att tidigare överföring av premiepensionsrätter sker behöver likvida medel investeras i obligationer med förfall som överensstämmer med den nya tidplanen, eller baserat på att den nya ordningen kan införas till exempel 2028. Försäljning av obligationer måste undvikas eftersom värderingsmodellen bygger på att obligationerna hålls till förfall.

En tidigare tilldelning av premiepensionsrätter innebär att den särskilda placeringsinstruktion som sänds till Kammarkollegiet där informationen bygger på överföring en gång om året i december måste ses över vad det gäller frekvens och innehåll. De beräkningar som utgör underlag för instruktionen har redan setts över.

Att förändra hanteringen av tillfällig förvaltning kräver således lång planeringstid eftersom man måste säkerställa att det finns tillräckligt med likvida medel vid överföringstillfällena samtidigt som man vill ha så stor andel av tillgångarna som möjligt placerade i obligationer fram till dess att överföringen sker eftersom obligationerna förväntas ge högre avkastning än likvida medel.

3.3. Placering i premiepensionsrörelsen

Efter att premiepensionsrätten fastställts ansvarar myndigheten i rollen som försäkringsgivare för att placera de överförda medlen i respektive försäkring i premiepensionsrörelsen.

En fördel med en alternativ process med en tidigarelagd placering i respektive premiepensionsförsäkring är att pengarna placeras efter pensions-spararens val vilket över tid ger en högre genomsnittlig avkastning. Detta beror på att avkastningen i försäkringen över tid förväntas vara avsevärt högre än i den tillfälliga förvaltningen.

Med tidigare tilldelning minskar marknadsrisken för pensionsspararna eftersom myndighetens köp av fondandelar sprids ut över året. Det får dock påverkan på myndighetens fondhandel. För att få en effektivare fondhandel behöver Pensionsmyndighetens systemstöd (Pluto) byggas om.

Myndigheten genomför för närvarande en verksamhetsanalys (förstudie) som bland annat omfattar behovet av modernare systemfunktionalitet i fondhandeln.

Ur ett finansiellt systemperspektiv är det en fördel att sprida ut och tidigare lägga överföring och placering av premiepensionsmedel under året. Detta minskar risken för effekter på de finansiella marknaderna och påverkan på andra andelsägare. Att som i nuläget omhänderta och placera cirka 50 miljarder kronor i december kan innebära svårigheter för Sjunde AP-fonden respektive fondförvaltarna på fondtorget. Det kan även ge en viss negativ påverkan på svenska kronan när stora flöden går till fonder som handlas i annan valuta. Eftersom storleken på de överförda premiepensionsmedlen som ska placeras ökar kan denna effekt förstärkas över tid.

3.4. Kommunikation

En ändrad premiepensionsrättsprocess leder till ett förändrat informationsbehov. Idag beräknar och fastställer Pensionsmyndigheten premiepensionsrätter för samtliga individer en gång per år i slutet av november. Beslut om fastställda premiepensionsrätter meddelas kunden i orange kuvert under perioden januari – mars efterföljande år.

Socialförsäkringsbalken reglerar att ett beslut om pensionsrätt ska meddelas senast den 31 mars året efter fastställelseåret (58 kap. 9§ SFB), bestämmelsens andra stycke torde till stor del tappa sin betydelse i och med den nya hanteringen då besluten kommer att meddelas betydligt tidigare. Myndigheten avser att inkomma med en hemställan om ett eventuellt upphörande av 58 kap. 9§ SFB.

I och med att beslut kommer att fattas löpande under året gäller 33 § förvaltningslagen (2017:900) om när beslut ska meddelas som föreskriver att underrättelse ska ske så snart som möjligt. När Pensionsmyndigheten börjar beräkna och fastställa premiepensionsrätter tre gånger per år (april, augusti och november), får det till följd att beslut om premiepensionsrätt

inte längre kan skickas som en del av orange kuvert. Pensionsrättsbeslutet måste därmed brytas ut ur orange kuvert och skickas ut separat vid den tidpunkt individens pensionsrätt har fastställts (april, augusti eller november).

En kommunikativ utmaning som kan uppkomma är att de som har en fastställd PGI och även kan ha rätt till PGB för barnår och plikttjänst kan komma att få två beslut då myndigheten inte har alla uppgifter för ett definitivt beslut förrän i november. Denna situation analyserar myndigheten vidare för att skapa en så bra kommunikation som möjligt för den enskilde.

Förändringen påverkar även avtalet med den leverantör som ansvarar för att ta fram och skicka ut det orange kuvertet. Analys pågår för att undersöka vilka möjligheter som finns att bryta ut pensionsrättsbeslutet ur orange kuvert hos en extern printleverantör. En annan möjlighet som analyseras är att skapa pensionsrättsbeslutet internt, vilket skulle följa hanteringen av myndighets övriga beslut, och skicka ut det via Försäkringskassan som printleverantör.

Det finns både fördelar och nackdelar med att separera beslutsbrevet från orange kuvert. Alla som tjänat in nya premiepensionsrätter kommer årligen få både ett orange kuvert och ett pensionsrättsbeslut. I och med att myndigheten gör fler utskick kommer kostnaden att öka något. Det kan också finnas en risk för att kunderna tappar intresset av att ta del av myndighetens utskick. Pensionsmyndigheten ser nu över hur myndigheten kan förbättra kundupplevelsen genom att göra informationen i orange kuvert och pensionsrättsbesluten enklare att förstå och mer relevanta för att bibehålla öppningsgraden samt öka kundernas intresse för sin pensionsinformation.

Sammantaget kan pensionsspararna förhoppningsvis acceptera fler utskick då förändringen höjer pensionen.

4. Fortsatt analys och arbete

Pensionsmyndigheten ser stora fördelar med tidigare beslut och tilldelning av premiepensionsrätter. Det återstår dock en del frågor att lösa och fortsatt praktiskt arbete. Pensionsmyndigheten har startat upp det arbete som krävs för att besluta och tilldela premiepensionsrätter vid fler än ett tillfälle under året. Arbetet behöver ske i flera steg och konstruktion startas upp i någon form i början av nästa år.

Systemförändringen är prioriterad och en ny ordning kommer att införas så snart systemanpassningar är klara. Det behöver dock planeras sammanhållet med NextGen som pågår till 2027. Under 2025 levereras nytt systemstöd för bostadstillägg och under 2026 levereras systemstöd för efterlevandeförmåner. NextGen avslutas sedan 2027 med nytt systemstöd för allmän pension och intjänandeområdet. Därefter kan nödvändiga anpassningar göras för att tilldela premiepensionsrätter tidigare. Det finns dock behov av utförligt beredningsarbete, dokumentation och tester i stor omfattning så att allt fungerar som det ska när myndigheten tar över hanteringen av intjänande från Försäkringskassan.

Utifrån den osäkerhet och komplexitet som råder kring NextGen i dagsläget går det inte att säga en exakt tidpunkt för när en ny ordning kan börja gälla. Den bedömning som myndigheten gör idag är att ny hantering tidigast kan ske 2028 eller möjligen 2029. Förutom it-utveckling krävs även större förändringar av myndighetens kommunikation och för informationen till sparare. Myndigheten behöver även analysera vilka utvecklingskostnader som uppkommer och vilken finansiering som behövs.

Referenser

[Referenser]

