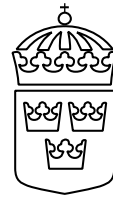


Regeringens skrivelse

2014/15:33



Riksrevisionens rapport om att gå i pension

Skr.
2014/15:33

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 18 december 2014

Stefan Löfven

Annika Strandhäll
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Att gå i pension – varför så krångligt? (RiR 2014:13). Riksrevisionen har granskat om regeringen och Pensionsmyndigheten har utformat och informerats om valmöjligheterna i det allmänna pensionssystemet på ett sådant sätt att individen ges tillräckliga förutsättningar att göra bra val. Riksrevisionen har även granskat om regeringen har verkat för en motsvarande ordning inom tjänstepensionen. Riksrevisionens övergripande slutsats är att staten inte har tagit ett tillräckligt ansvar för helheten genom att initiera en minskning av komplexiteten i det samlade pensionssystemet. Riksrevisionen lyfter särskilt fram uppdelningen mellan den allmänna pensionen och tjänstepensionen som en grund till problemen. Individen har därmed inte fått tillräckliga förutsättningar att göra bra val inför pensionsinträdet.

Regeringen delar den problembild som Riksrevisionen ger uttryck för i sin granskning. När det gäller vissa delar av tjänstepensionsområdet och premiepensionen så har regeringen redan inlett åtgärder som är i linje med vad Riksrevisionen efterfrågar.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.1	Helhetsansvar för pensionssystemet	3
2.2	En sammanhållen ansökningsprocess för hela pensionen	4
2.3	Möjlighet att stoppa påbörjad utbetalning av tjänstepension	5
2.4	Begränsa möjligheten till temporära uttag	5
2.5	Automatisk riskjustering som förval inom premiepensionen	5
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	8
Bilaga	Riksrevisionens rapport	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 18 december 2014	165

Riksdagen överlämnade den 17 juni 2014 Riksrevisionens granskningsrapport Att gå i pension – varför så krångligt? Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. Riksrevisionens granskningsrapport finns bilagd i denna skrivelse.

En skrivelse från regeringen med anledning av en granskningsrapport från Riksrevisionens effektivitetsgranskning ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten. Vid beräkning av fristen ska juli och augusti inte räknas in.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens motiv till att genomföra granskningen är att de val som en individ ställs inför vid pensionering är betydelsefulla för ekonomin under hela tiden som pensionär. Det gäller både inom den allmänna pensionen och tjänstepensionen. Dessutom påverkas statens ekonomi av individens val, eftersom staten har ansvar för grundskyddet för ekonomisk trygghet på ålderdomen. Riksrevisionens granskning utgår från följande frågeställningar:

- Har regeringen och Pensionsmyndigheten utformat valmöjligheterna i det allmänna pensionssystemet så att individen ges tillräckliga förutsättningar att göra bra val?
- Har regeringen och Pensionsmyndigheten svarat för att informationen inom den allmänna pensionen ger individen en god bild av valmöjligheterna och konsekvenserna av dessa?
- Har regeringen verkat för en motsvarande ordning inom tjänstepensionen?

2.1 Helhetsansvar för pensionssystemet

Riksrevisionens övergripande slutsats är att staten inte har tagit ett tillräckligt ansvar för helheten genom att initiera en minskning av komplexiteten i det samlade pensionssystemet. Uppdelningen mellan den allmänna pensionen och tjänstepensionen har resulterat i brister i utformningen av olika valmöjligheter och informationen om konsekvenser av olika val. Individen har enligt Riksrevisionen därmed inte fått tillräckligt bra förutsättningar att göra bra val inför pensionsinträdet.

Riksrevisionen anser att systemets komplexitet leder till en minskad benägenhet att göra medvetna val. Komplexiteten består i att det finns skillnader i valmöjligheter mellan olika pensionsförsäkringar, främst mellan allmän pension och tjänstepension, vilket Riksrevisionen bedömer har resulterat i en passivitet hos individerna. Utformningen av valen, t.ex. om det finns rekommenderade val, får då stor betydelse. Det innebär en särskild risk i de fall valmöjligheterna upphör efter individens

pensionering. Enligt Riksrevisionen innebär detta även att de skatteincitament som ska gynna ett längre arbetsliv får sämre genomslag.

Riksrevisionen slår fast att behovet av information till medborgarna har betonats av regering och riksdag alltsedan införandet av det nuvarande pensionssystemet och att staten har tagit initiativ till och verkat pådrivande för angelägna informationssatsningar. Regeringen har gett Pensionsmyndigheten ett omfattande informationsuppdrag, och Pensionsmyndigheten har tillsammans med pensionsbranschen utvecklat prognossidan Minpension.se. Riksrevisionen anser dock att det fortfarande finns brister i informationsgivningen när det gäller de ekonomiska konsekvenserna av olika val, samt samordnade information för val som förekommer i olika försäkringar men har samma syfte och funktion, t.ex. efterlevandeskydd. Samtidigt drar Riksrevisionen slutsatsen att det finns en gräns för hur långt aktörerna kan nå med ytterligare information, eftersom informationen skulle bli mycket omfattande och den genomsnittliga individens intresse har visat sig vara begränsat.

Riksrevisionen anser att eftersom staten har gjort det allmänna pensionssystemet avhängigt av tjänstepensionerna måste staten också leda utvecklingen så att hela pensionssystemet bättre anpassas till individens förutsättningar. Riksrevisionen framhåller att så också har skett i och med att en förändringsprocess har inletts när det gäller behovet att höja pensionsåldern, men anser att arbetet även bör omfatta en förbättrad och samordnad utformning för att möjliggöra individuella val inför pensionen. Regelförenkling och valarkitektur bör ägnas större uppmärksamhet, anser Riksrevisionen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ta ett mer uttalat helhetsansvar för pensionssystemet utifrån ett medborgarperspektiv. Regeringen bör överväga att ta initiativ till en överenskommelse med arbetsmarknadens parter för hur en utveckling av det samlade pensionssystemet kan uppnås.

2.2 En sammanhållen ansökningsprocess för hela pensionen

Riksrevisionen pekar på att den bristande samordningen av uttaget av olika pensionsförsäkringar leder till att valen splittras upp i olika processer. De fyra övergripande val som individen behöver göra inför pensioneringen – val av pensionsålder, uttagsprofil, förvaltning och efterlevandeskydd – skulle vara lättare för individen att hantera om de kunde ske i en samlad ansökningsprocess.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att initiera en utveckling av en sammanhållen ansökningsprocess för hela pensionen. Processen bör innefatta ett beslutsstöd som tydliggör konsekvenserna av de val som görs.

2.3 Möjlighet att stoppa påbörjad utbetalning av tjänstepension

Skr. 2014/15:33

Riksrevisionen pekar på att utformningen av inkomstskattelagen förhindrar att tjänstepensionen omfattas av motsvarande flexibilitet som den allmänna pensionen. Efter påbörjad utbetalning kan individen inte stoppa den eller ändra tillhörande val. Enligt inkomstskattelagen får tjänstepension och privat pension de första fem åren inte betalas ut med ett sjunkande belopp.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att undanröja nuvarande legala hinder för att stoppa eller ändra en påbörjad utbetalning av tjänstepension genom att föreslå ändringar i inkomstskattelagen.

2.4 Begränsa möjligheten till temporära uttag

Riksrevisionen pekar på de problem det innebär att temporära uttag av tjänstepensionen är möjliga samtidigt som de ekonomiska konsekvenserna av att välja temporärt uttag inte är tillräckligt tydliga. Riksrevisionen anser att staten inte tillräckligt har uppmärksammat förutsättningarna för att individen ska kunna agera rationellt i förhållande till den ökande livslängden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att begränsa möjligheten till temporära uttag inom obligatoriska pensionssystem genom att nya avtal ses över. Vidare bör det övervägas om tjänstepension som förval alltid ska betalas ut livsvarigt.

2.5 Automatisk riskjustering som förval inom premiepensionen

Riksrevisionen pekar även på de risker som finns med att det inte finns några begränsningar för hur premiepensionskapitalet ska förvaltas efter pensioneringen, eftersom erfarenheterna visar att individer som någon gång har varit aktiva inte nödvändigtvis fortsätter att vara det. Riksrevisionen framhåller att felplasseringar därmed kan fortsätta under tiden som pensionär utan att individen anpassar sina val efter utvecklingen på olika marknader. Inom tjänstepensionen finns däremot begränsningsregler.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga en automatisk riskjustering som ett förval inför pensionsinträdet inom premiepensionen. Individer som själva vill förvalta sina fonder fritt ska dock kunna välja detta.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Att informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den är ett mål för pensionsområdet som riksdagen har ställt sig bakom. Mot bakgrund av detta anser regeringen att det är bra att Riksrevisionen granskar detta viktiga område, och att det är intressant att ta del av resultaten som tydligt utgår från pensionsspararens och pensionärens perspektiv.

När det gäller omfattningen av granskningen kan Riksrevisionens val av utformning behöva kommenteras. Riksrevisionen anger i sin granskning att de har beaktat att det är arbetsmarknadens parter som förhandlar om avtalsvillkoren för tjänstepensionen. Det ligger dock i Riksrevisionens frågeställning om tjänstepensionen en implikation att staten har ett ansvar för informationsgivningen för de avtal som parterna har förhandlat fram. Regeringen instämmer i Riksrevisionens problembeskrivning att valet av pensionsålder är komplext. Som Riksrevisionen pekar på finns det en risk att många individer gör sina val utan att vara medvetna om valens konsekvenser, vilket är viktigt att komma till rätta med, inte minst om incitamenten att förlänga arbetslivet ska kunna stärkas. Det måste dock betonas att den svenska modellen innebär att statsmakterna respekterar parternas fria avtalsrätt. Samtidigt bör det nämnas i sammanhanget att EU har tagit initiativ på området, och har antagit ett direktiv som rör tjänstepension¹. I direktivet finns bl.a. vissa bestämmelser om information om kompletterande pensionsrättigheter, t.ex. att aktiva deltagare i kompletterande pensionssystem ska kunna få information om hur anställningens upphörande kan påverka pensionsrättigheterna. Förhandlingar pågår även om det så kallade IORP-direktivet², som kan resultera i att det ställs vissa krav på informationen om tjänstepensionsprodukter till pensionssparare och pensionärer.

Regeringen delar förvisso Riksrevisionens bild av att det har skapats en komplexitet för den enskilde blivande pensionären som ska ta beslut inför pensionsinträdet som har sin grund i att tjänstepensionen är en betydande del av den slutliga pensionen för många pensionärer. Regeringen kan trots detta inte instämma i Riksrevisionens slutsats att staten inte har tagit ett tillräckligt ansvar på området. För att kunna ta ansvar krävs att regeringen har ett direkt inflytande, vilket staten i enlighet med den svenska modellen inte har över kollektivavtalen. Regeringen har agerat inom ramen för sitt ansvarsområde genom att i instruktionen till Pensionsmyndigheten ge myndigheten i uppgift att ge pensionssparare

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/50/EU om minimikrav för ökad rörlighet mellan medlemsstaterna för arbetstagare genom förbättrade villkor för intjänande och bevarande av kompletterande pensionsrättigheter. Direktivet ska vara genomfört senast den 21 maj 2018.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (IORP I), samt Europaparlamentets och rådets direktiv om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (omarbetning), KOM (2014) 167 (IORP II).

och pensionärer en samlad bild av hela pensionen. Regeringen avser även att ge Pensionsmyndigheten ett uppdrag i regleringsbrevet för 2015 med utgångspunkt i Riksrevisionens rapport.

Även när det gäller Riksrevisionens rekommendation till regeringen om att tjänstepensionsavtalen bör ses över för att begränsa möjligheten till temporära uttag behöver det förtydligas att regeringen inte kan ta ansvar i denna fråga eftersom regeringen inte har ett direkt inflytande över kollektivavtalen. Regeringen instämmer även i detta fall i problembilden, dvs. att det finns risk för att individen tar kortsiktiga beslut som även kan leda till kostnadsökningar på statens budget. Regeringen har dock inte möjlighet att styra innehållet i kollektivavtalen. Regeringen har däremot för avsikt att ge ISF i uppdrag att analysera frågan om temporära uttag.

En del i Pensionsgruppens ramöverenskommelse från mars 2014 var att fortsätta arbeta med åtgärder för att förlänga arbetslivet. I överenskommelsen slogs det fast att det är viktigt att förändringar i de allmänna systemen sker i dialog med parterna på arbetsmarknaden, och att samtal bör genomföras så snart som möjligt mellan staten och arbetsmarknadens parter. Samtalen bör enligt överenskommelsen bland annat handla om hur tjänstepensionsavtalen kan bidra till ett förlängt arbetsliv. Den förra regeringen inledde dessa samtal i juni 2014. Riksrevisionens granskningsrapport är ett bra underlag inför de fortsatta samtalen.

Riksrevisionen föreslår en sammanhållen ansökningsprocess för alla delar av pensionen. Regeringen ser fördelarna för den enskilde med detta förslag, men vill samtidigt påpeka att utformningen av en sådan process och det beslutsstöd som föreslås finnas med i så fall kräver en överenskommelse mellan staten och branschen, på motsvarande sätt som utformningen av Min Pension. Huruvida en sådan överenskommelse är möjlig att nå är omöjligt att förutsäga, då de inblandade parterna kan ha olika syn på hur processen och beslutsstödet bäst bör utformas.

Regeringen instämmer i att det kan innebära ett problem att pensionären inte kan stoppa påbörjad utbetalning av tjänstepension. Det kan påverka pensionärens möjligheter att ångra sitt pensionsbeslut, samtidigt som det finns ett behov att motivera folk att arbeta längre. Området är dock komplext och berör både skatterättsliga, civilrättsliga och försäkringsrättsliga frågor och dessutom skilda parter med olika intressen. Förutom den enskildes situation finns det således även andra aspekter att beakta såsom exempelvis den skattekredit som ligger i tjänstepensionerna. Därutöver är det så att de begränsningar som kan påverka möjligheten att uppbära tjänstepension och samtidigt arbeta finns i kollektivavtalen och är därför inte möjliga för staten att påverka direkt. Regeringen finner därför för närvarande inte anledning att, utan en bredare analys, föreslå ändringar i inkomstskattereglerna på detta område.

Regeringen instämmer i den problembild som Riksrevisionen visar på inom premiepensionen, där det finns en risk att individer som har gjort aktiva val inte fortsätter att göra det, vilket kan leda till att pensionskapitalet utvecklas dåligt. Problemet analyserades i utredningen Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35) och ska nu utredas fördjupat (dir. 2014:107 Ett reformerat premiepensionssystem). Utredningen har fått i uppdrag att analysera de förslag som lämnades i departements-

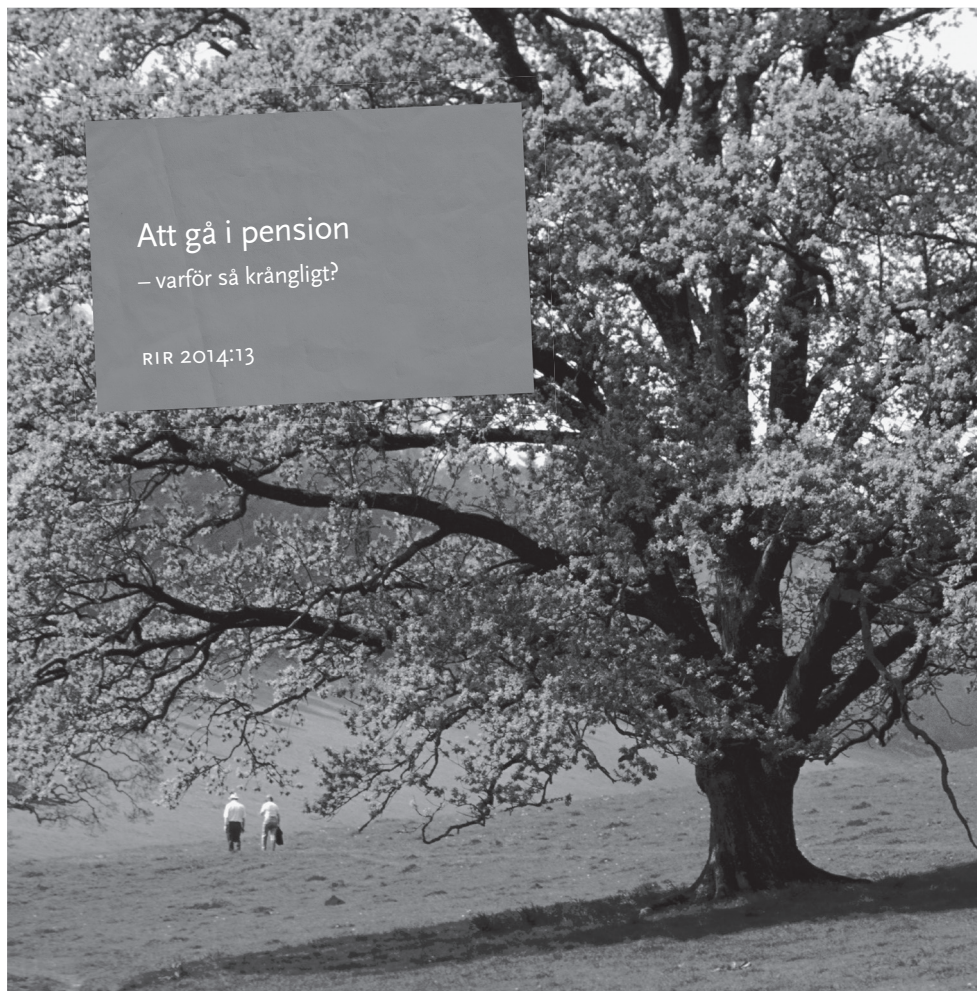
promemorian och även beskriva alternativa åtgärder för att underlätta för sparare med otillräcklig kunskap om systemet eller ovilja att vara aktiva på fondtorget. Utredaren ska även i övrigt analysera hur risken på fondtorget kan begränsas.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen delar den problembild som Riksrevisionen ger uttryck för i sin granskning. När det gäller vissa delar av tjänstepensionsområdet och premiepensionen så har regeringen redan inlett åtgärder som är i linje med vad Riksrevisionen efterfrågar. Regeringen avser även att ge uppdrag till Pensionsmyndigheten i regleringsbrevet för 2015 som avser den samlade bilden av hela pensionen. Regeringen avser dessutom att ge ISF i uppdrag att analysera det ökande temporära uttaget av tjänstepension.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport genom denna skrivelse är slutbehandlad.

RIKSREVISIONEN GRANSKAR: HÅLLBARA PENSIONER



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-347-9

RIR 2014:13

FOTO: PAUL QUAYLE/AXIOM

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:13

Att gå i pension

– varför så krångligt?



ATT GÅ I PENSION – VARFÖR SÅ KRÄNGLIGT?



RIKSREVISIONEN GRANSKAR: HÅLLBARA PENSIONER

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-06-04
DNR: 31-2013-0399
RIR 2014:13

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Att gå i pension – varför så krångligt?

Riksrevisionen har granskat om staten har skapat förutsättningar för individen att göra bra val vid pensionsinträdet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Socialdepartementet, Pensionsmyndigheten, Statens tjänstepensionsverk, samt livförsäkringsföretagen Alecta, Folksam och KPA Pension har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Pensionsmyndigheten.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Johannes Österström* har varit föredragande. Revisor *Erik Ferm*, revisionsdirektör *Nikos Tsakiridis* och revisionsdirektör *Jan Vikström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Johannes Österström

För kännedom:

Regeringen, Socialdepartementet

Pensionsmyndigheten

ATT GÅ I PENSION – VARFÖR SÅ KRÄNGLIGT?



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskningen	15
1.2 Granskningens syfte och frågeställningar	16
1.3 Avgränsningar	16
1.4 Utgångspunkter för granskningen	17
1.5 Riksrevisionens bedömningsgrunder	21
1.6 Genomförande	22
1.7 Disposition	24
2 Pensionssystemet och den blivande pensionären	25
2.1 Reformeringen av pensionssystemet	25
2.2 Pensionssystemets grunder	26
2.3 Statens styrning	28
2.4 Pågående beredningsarbete	29
2.5 Forskning om individens förutsättningar att göra val	31
2.6 Individens kunskaper	34
3 Kartläggning av individens valsituation inför pensionen	37
3.1 Pensionsinträdet handlar inte bara om pensionssystemet	37
3.2 Fyra övergripande val	38
3.3 Ett flertal olika organisationer administrerar och informerar om valen vid pensionsinträdet	39
3.4 Varje pensionsförsäkring ger nya val	40
3.5 Olika regelsystem, typer av försäkringar och utformningar av val	41
3.6 Kartbild över individens val (se nästa uppslag)	43
3.7 Riksrevisionens iakttagelser	45
4 Valet av pensionsålder	47
4.1 Beskrivning av valet	47
4.2 Utformningen av pensionsåldersvalet	49
4.3 Analys av uttag av allmän pension och tjänstepension	56
4.4 Riksrevisionens iakttagelser	59

ATT GÅ I PENSION – VARFÖR SÅ KRÄNLIGT?

5	Val av utbetalningsprofil	61
5.1	Val av utbetalningsprofil inom den allmänna pensionen och tjänstepensionen	61
5.2	Partiella och ändrade pensionsuttag	63
5.3	Tidigt uttag kombinerat med arbete inom den allmänna pensionen	67
5.4	Prognosräntor och livslängdsantaganden inom tjänstepensionen	69
5.5	Temporära uttag inom tjänstepensionen	73
5.6	Riksrevisionens iakttagelser	80
6	Val av förvaltning vid pensionsinträdet	81
6.1	Individens placering av pensionskapitalet under tiden som pensionär	81
6.2	Traditionell försäkring eller fondförsäkring inom premiepensionen	82
6.3	Förvaltning av premiepensionen under pensionstiden	89
6.4	Förvaltning av tjänstepensionen under pensionstiden	93
6.5	Riksrevisionens iakttagelser	96
7	Val av skydd av efterlevande	97
7.1	Beskrivning av valet: Individens försäkringssituation och överskådligheten i denna	97
7.2	Valet av efterlevandeskydd inom premiepensionen	98
7.3	Återbetalningsskydd inom tjänstepensionen	102
7.4	Riksrevisionens iakttagelser	110
8	Statens insatser på pensionsområdet	111
8.1	Regeringens styrning	111
8.2	Pensionsmyndighetens arbete	113
8.3	Informationen om och utformningen av tjänstepensionerna	117
8.4	Sammanfattande iakttagelser	120
9	Slutsatser och rekommendationer	123
9.1	Brister i pensionssystemet begränsar individens möjlighet att göra bra val	123
9.2	Staten har inte tagit ett tillräckligt ansvar för att uppnå ett mer sammanhållet system	126
9.3	Rekommendationer	131
	Källförteckning	133
	Bilagor	
	Bilaga 1: Metodbeskrivning	141

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat utformningen av och informationen om de val som den enskilde ställs inför vid pensioneringen. Det finns ett stort antal valmöjligheter att ta ställning till inom både den allmänna pensionen och tjänstepensionen. Dessa val är i sin tur viktiga för hur pensionen betalas ut och hur stor pensionen blir under tiden som pensionär.

Granskningens bakgrund

Motiv: De val som en individ ställs inför vid pensionsinträdet är betydelsefulla för ekonomin under hela tiden som pensionär. Valen finns både inom den allmänna pensionen och inom tjänstepensionen, och individen måste ta ställning till helheten av den samlade pensionen. Tidigare utredningar har pekat på att valet av pensionsålder är komplext. Det gäller att bestämma när och hur stor del av pensionen som ska betalas ut, vilket kan vara svårt då många faktorer inverkar på de ekonomiska konsekvenserna av pensionsuttaget. Vidare känner få till skillnaden i avkastning och risktagande i valet mellan fondförsäkring och traditionell försäkring. På senare tid har också den andel som tar ut sin tjänstepension under en begränsad tid ökat, vilket kan leda till svårigheter att klara ekonomin på äldre dagar. Utöver detta motiveras granskningen av att forskningen inom beteendekonometri visar att det går att uppnå stora effektivitetsvinster för både individen och samhället genom att på ett omsorgsfullt och medvetet sätt utforma de valsituationer som individer ställs inför. Pensionsområdet pekas ut som ett särskilt relevant område för sådana insatser då valen görs sällan och ofta är långsiktiga.

Syfte: Syftet har varit att granska om staten har skapat förutsättningar för att det samlade pensionssystemet ska ge individen tillräckliga möjligheter att göra bra pensionsval. Granskningen omfattar en analys av det samlade pensionssystemets utformning av val och information vid pensionsinträdet. Granskningen utgår från den blivande pensionärens perspektiv och de valsituationer som denne möter i samband med pensioneringen.

Genomförande: En utgångspunkt i granskningen har varit forskning som pekar på att många tenderar att vara ointresserade eller omedvetna när de gör sina val. Riksrevisionen har genomfört analyser av den viktigaste informationen om olika val i det samlade pensionssystemet. Riksrevisionen har även analyserat ett omfattande datamaterial för att undersöka vilka val som görs och vilken roll som utformningen

¹ Här avses helheten av allmän pension och tjänstepension.

av olika valalternativ spelar för hur individen väljer. I granskningen har intervjuer genomförts med företrädare för Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet. Intervjuer har också genomförts med företrädare för arbetsmarknadens parter med ansvar för utformningen av tjänstepensionsavtalen, ett antal tjänstepensionsförvaltande företag, valcentraler, pensionärsorganisationer, Minpension.se och Konsumenternas försäkringsbyrå.

Granskningens resultat

Granskningen visar att det finns en betydande komplexitet för den som ska gå i pension som tar sig flera olika uttryck. Riksrevisionen har analyserat utifrån fyra övergripande val, vilka beskrivs nedan.

Valet av pensionsålder handlar om när pensionen ska tas ut. Detta val försvaras av att skattesystemet är utformat på ett invecklat sätt under övergångsåren från arbetsliv till pension. Dessutom har allmän pension och tjänstepension helt olika uttagsförfaranden, vilket gör att pensionsuttaget inte kan hanteras på ett samlat sätt.

Valet av uttagsprofil handlar om hur uttagen av pension fördelas, det vill säga om mycket pension ska tas ut tidigt eller om fördelningen ska vara mer jämn över hela livet. Den som vill påverka sin pensions uttagsprofil har en stor men svåröverskådlig frihet i fråga om till exempel temporära uttag. Samtidigt kan de ekonomiska för- och nackdelarna av utbetalningens fördelning påverkas på ett mycket svårberäknat sätt av livslängdsantaganden och prognosräntor.

Valet av förvaltning av pensionskapitalet är komplext och många tar inte aktivt ställning till valet av placering av pensionen. Många har svårt att hantera denna förvaltning som pensionärer, samtidigt som de är beroende av pensionen som sin inkomst.

Valet av skydd av efterlevande uppmärksammas mycket knäpphändigt i informationen vid pensionsinrådet, trots att det är särskilt viktigt att individen själv aktivt tar ställning till det (då det är tätt kopplat till den egna familjesituationen). Valet har stor ekonomisk betydelse eftersom skyddet blir mer kostsamt vid hög ålder.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att staten inte har tagit ett tillräckligt ansvar för helheten genom att initiera en minskning av komplexiteten i det samlade pensionssystemet. Den nuvarande uppdelningen mellan staten och arbetsmarknadens parter har lett till att den allmänna pensionen och tjänstepensionen inte harmonierar med varandra. Det har resulterat i brister i utformningen av olika valmöjligheter och i informationen om konsekvenserna av olika val inom både den allmänna pensionen och tjänstepensionen. Individen har därmed inte fått tillräckliga förutsättningar för att kunna göra bra val inför pensionsinrådet.

Brister i pensionssystemet begränsar individens möjlighet att göra bra val

Granskningen visar att pensionsinträdet innebär en övergångsprocess mellan sparande och utbetalning som resulterar i att den enskilde exponeras för en mängd val, påverkansfaktorer och konsekvenser av olika val som gör det svårt att hantera situationen. Den forskning som på senare år klarlagt hur människan fungerar när hon ställs inför val pekar på att komplexitet i regelverk och valmöjligheter minskar benägenheten att göra medvetna val.

Systemets komplexitet leder till minskad benägenhet att göra medvetna val

I granskningen återkommer iakttagelsen att flera val kräver djupgående kunskaper om systemet och konsekvenserna för att de ska kunna avgöras på ett medvetet sätt. Det finns många delvis motsägelsefulla skillnader i valmöjligheter och regler mellan främst allmän pension och tjänstepension, men även mellan olika tjänstepensionsavtal. Flera resultat i granskningen visar att individen ofta är passiv i sina val, och att det är komplexiteten i systemet som orsakar stora delar av denna passivitet.

Till dessa resultat hör exempelvis att incitamenten som gynnar ett längre arbetsliv är snåriga under åren då de flesta går i pension. Det finns i dag inte tillräcklig information eller möjlighet att på ett överskådligt sätt beräkna olika skatteeffekter som påverkar resultatet av ett längre arbetsliv. Individer som inte förstår eller kan informera sig om effekten för den egna ekonomin väger sannolikt inte in det ekonomiska incitamentet i sina pensionsbeslut. Resultatet pekar även på att svåra val innebär att många individer gör sina val utan att vara medvetna om valens konsekvenser. Det gör i sin tur att påverkan på grund av hur ett val är utformat, så kallad valarkitektur, kan få ett mycket stort genomslag. Analyser av ändringar av förval i blanketter visar att denna utformning har mycket större påverkan än faktorer som utbildning eller individens ekonomi. De visar även att tjänstepensionsavtalens utformning kan leda till att många kommer att vara ovetande om sina val vid pensioneringen utan att kunna ångra sig.

Riksrevisionens analys pekar därmed på att valfriheten i pensionssystemet som helhet i praktiken är begränsad för de flesta, och att utformningen av förval är bristfällig utifrån ett helhetsperspektiv. Den enskilde som vill välja ges inte tillräckliga förutsättningar för detta. Därmed uteblir de positiva effekter som valfriheten skulle kunna leda till om den enskilde kunde anpassa pensionen efter sina egna preferenser.

De ekonomiska konsekvenserna för individen klargörs inte tillräckligt bra i samband med valen

Det har gjorts flera stora informationssatsningar på pensionsområdet sedan det nuvarande pensionssystemet introducerades. Riksrevisionens genomgångar av den valinformation som ges i samband med pensionsinträdet pekar dock på att det fortfarande finns flera brister. En allmän iakttagelse inom både den allmänna pensionen och tjänstepensionen är att de ekonomiska konsekvenserna av valen sällan klargörs i nära anslutning till själva valsituationen. Det saknas också information som binder samman val i olika pensionsförsäkringar som har samma syfte och funktion.

Staten har inte tagit ett tillräckligt ansvar för att uppnå ett mer sammanhållet system

Riksrevisionen menar att mycket av den komplexitet som individen möter inför pensionsinträdet är ett resultat av den nuvarande uppdelningen av roller mellan staten och arbetsmarknadens parter. Där har ett helhetsperspektiv på pensionerna med individen i fokus hamnat mellan stolarna. Av de aktörer med ett ansvar för pensionssystemet menar Riksrevisionen att staten har det tyngsta ansvaret att leda en utveckling, eftersom det bara är staten som har ett ansvar för samtliga medborgare och hela samhällsekonomin. Utvecklingen av pensionssystemen, arbetsmarknaden och den allmänna samhällsutvecklingen medför ett med tiden ökande förändringstryck på pensionssystemen som måste hanteras. Därmed anser Riksrevisionen att staten måste ta sitt ansvar för att leda utvecklingen mot nödvändiga förändringar så att pensionssystemet bättre anpassas till individens förutsättningar att hantera det.

Staten har inte vidtagit åtgärder för regelförenklingar eller individanpassade beräkningsverktyg

Riksrevisionen har inte sett att staten har tagit initiativ för en mer sammanhållen och överskådlig process för att ta ut pension eller för att minska den komplexitet i påverkansfaktorer och konsekvenser som karakteriserar valen. Det är viktigt att möjligheterna att förenkla reglerna och valarkitekturen ägnas större uppmärksamhet när pensionssystemet ses över. Enligt Riksrevisionen kan statens ambitiösa satsningar på information vara nödvändiga men inte tillräckliga för att möta den komplexitet som finns i systemet. En lösning kräver därmed förenklingar genom att minska komplexiteten i reglerna och skillnaderna i utformningen mellan den allmänna pensionen och tjänstepensionen, och mellan olika tjänstepensionsavtal. Ett annat sätt att uppnå förenklingar är att ge individen praktiska verktyg för att i olika valsituationer kunna hantera den diversifiering som finns när det gäller regler och villkor. Med tanke på den flora av faktorer som kan påverka resultatet av olika val skulle sannolikt användarvänliga simuleringsverktyg med ett helhetsperspektiv på pensionen kunna underlätta valen. Det skulle hjälpa den som saknar förkunskaper att få mer komplexa beräkningar sammanfattade på ett överskådligt sätt.

Staten har inte tagit ett samlat ansvar för de olika val som behöver samordnas

Utformningen av flexibiliteten inom den allmänna pensionen och tjänstepensionen skiljer sig åt i flera grundläggande avseenden. För individen leder avsaknaden av en samordning av regler till att flexibiliteten är inkonsekvent utformad, vilket i sin tur ökar komplexiteten och risken för felval. En brist är att individen efter påbörjad utbetalning av tjänstepension inte kan stoppa eller ändra tillhörande val i efterhand. Regeringen kan underlätta och påskynda angelägna förändringar inom tjänstepensionen genom en anpassning av inkomstskattelagens begränsningar av ändringar av uttag av tjänstepension.

Staten har inte uppmärksammat förutsättningarna för att individen ska kunna agera rationellt i förhållande till den ökade livslängden

I den pågående översynen av pensionssystemet har det konstaterats att arbetslivet behöver förlängas. Det beror på en allt längre medellivslängd, som också skapar ett behov av försörjning under ett längre liv som pensionär. På grund av hur valen för temporära uttag har utformats och informerats om har individen getts långtgående möjligheter att agera kortsiktigt utan att konsekvenserna av valen har varit tillräckligt tydliga. Forskningen pekar på att det är vanligt att underskatta sin egen livslängd. De initiala intentionerna var dessutom att temporära uttag skulle vara ett komplement till livslånga. I dag kan ett till synes enkelt val av temporärt uttag leda till att individen säger upp den försäkring för ett långt liv som är ett av de mest grundläggande motiven för obligatoriska pensionssystem. Utöver detta kan konsekvensen bli skillnader i utbetald pension på hundratusentals kronor.

Staten har inte uppmärksammat behovet av att utforma val så att de ger alla en tillräcklig trygghet på ålderdomen

Resultaten av granskningen pekar på att valet av förvaltningen av pensionskapitalet är särskilt svårt att hantera. Riksrevisionens analys av hur de pensionärer som tar ut premiepensionen och som stannade kvar i fondförsäkringen förvaltar sitt kapital pekar på att de i 9 fall av 10 är helt inaktiva i förvaltningen. Resultatet tyder på att den som någon gång under livet har gjort ett aktivt val inte nödvändigtvis gör aktiva val senare under livet. Detta innebär en risk för att pensionskapitalet blir felplacerat under tiden som pensionär, en risk som kan få ökande konsekvenser för kommande pensionärer i takt med att premiepensionssystemet fasas in fullt ut.

Regeringen bör ta ett större ansvar

Inom ramen för den nuvarande rollfördelningen har staten tagit initiativ till och agerat pådrivande för angelägna informationssatsningar, exempelvis genom prognosidan Minpension.se. Den som ska gå i pension har dock fortfarande en svår situation att hantera på grund av det samlade pensionssystemets utformning och Riksrevisionen menar att regeringen bör ta ett större ansvar för detta. Vidare har det tagit alldeles för lång tid att införa viktiga förändringar för den samlade pensionen. Enligt Riksrevisionen är pensioneringen ett område där överenskommelser behöver nås som syftar till ett mer sammanhållet system utifrån den blivande pensionärens perspektiv. Om inte regeringen kan nå överenskommelser som innefattar tillräckligt ambitiösa och snabba åtgärder för att minska komplexiteten så drabbas som ett resultat den som går i pension.

Riksrevisionens rekommendationer

Till regeringen

- Regeringen bör ta ett mer uttalat helhetsansvar för pensionssystemet utifrån ett medborgarperspektiv
- Initiera en utveckling av en sammanhållen ansökningsprocess för hela pensionen
- Undanröj nuvarande legala hinder för att stoppa eller ändra en påbörjad utbetalning av tjänstepension
- Begränsa möjligheten till temporära uttag inom obligatoriska pensionssystem
- Överväg en automatisk riskjustering som ett förval inför pensionsinträdet inom premiepensionen

Till Pensionsmyndigheten

- Analysera hur utformningen av olika val påverkar individen

1 Inledning

Den allmänna pensionen reformerades i grunden genom beslut av riksdagen 1994, som trädde i full kraft 2003. Pensionssystemets grundläggande utformning innebär att ett stort ansvar för den egna pensionen nu ligger på individen. Systemet medger också en stor valfrihet när det gäller hur pensionen kan förvaltas och betalas ut. Den som ska gå i pension måste exempelvis ta ställning till hur premiepensionen ska förvaltas under tiden som pensionär och om pensionsbeloppet ska vara försäkrat så att efterlevande kan ta del av det. Samtidigt är det viktigt att systemet är utformat på ett sådant sätt att pensionen blir anpassad efter individens förutsättningar och att den inte blir mindre än nödvändigt. Detta för att systemet också ska leva upp till riksdagens mål om att ge alla en tillräcklig trygghet på ålderdomen.

1.1 Motiv till granskningen

De val som en individ ställs inför vid pensionsinträdet är betydelsefulla för ekonomin under hela tiden som pensionär. Dessa val återfinns både inom den allmänna pensionen och inom tjänstepensionen. Individen måste ta ställning till den helhet som den samlade pensionen utgör. Valet av pensionsålder är komplext, vilket riskerar att leda till att individen får svårt att bilda sig en uppfattning om de faktiska ekonomiska konsekvenserna av valet. Vidare känner få till skillnaden i avkastning och risktagande i valet mellan fondförsäkring och traditionell försäkring. På senare tid har också den andel som tar ut sin tjänstepension under en begränsad tid ökat, vilket kan leda till svårigheter att klara ekonomin på äldre dagar.

Utöver detta motiveras granskningen av att även statens ekonomi påverkas av individens val, eftersom staten har ansvaret för att upprätthålla ett grundskydd för ekonomisk trygghet på ålderdomen. Forskningen inom beteendekonomi visar att det går att uppnå stora effektivitetsvinster för både individen och samhället genom att på ett eftertänksamt sätt utforma de valsituationer som den enskilde ställs inför. Pensionsområdet pekas ut som ett särskilt relevant område för sådana insatser då valen ofta är långsiktiga. Slutligen har medborgarnas kunskaper om pensionssystemet lyfts fram som otillräckliga i ett flertal tidigare undersökningar. I detta sammanhang har det också konstaterats att informationen till individen ännu inte ger en tillräcklig helhetsbild av den samlade pensionen.

1.2 Granskningens syfte och frågeställningar

Syftet har varit att granska om staten har skapat förutsättningar för att det samlade pensionssystemet² ska ge individen tillräckliga möjligheter att göra bra pensionsval. Granskingen omfattar en analys av det samlade pensionssystemets utformning av val och information vid pensionsinträdet.

Granskingen utgår från den blivande pensionärens perspektiv och de valsituationer som denne möter i samband med pensioneringen. Följande frågeställningar har varit vägledande för granskingen:

- Har regeringen och Pensionsmyndigheten utformat valmöjligheterna i det allmänna pensionssystemet så att individen ges tillräckliga förutsättningar att göra bra val?
- Har regeringen och Pensionsmyndigheten svarat för att informationen inom den allmänna pensionen ger individen en god bild av valmöjligheterna och konsekvenserna av dessa?
- Har regeringen verkat för en motsvarande ordning inom tjänstepensionen?

Med "utformat" avses i ovanstående frågor valarkitektur i form av exempelvis förval som vägleder individer som inte har kunskap eller vilja att göra ett eget medvetet val. Utformningen innefattar även förenklingar eller ökad transparens inom den allmänna pensionen och tjänstepensionen som ökar individens möjligheter att förstå sina valmöjligheter.

Med "bra val" avses val som leder till en pension som inte är onödigt låg eller på annat sätt dåligt anpassad till individens preferenser. I första hand är det ett val där individen är medveten om valet och dess konsekvenser. Forskningen visar dock att denna grupp ofta utgör en minoritet. I andra hand avses därför omedvetna val som ändå leder till att individen hamnar i tillräckligt trygga förval som garanterar en pålitlig pensionsförsäkring.

Granskingen bygger i flera avseenden på forskning om hur individer gör val. Denna forskning pekar på att många tenderar att vara ointresserade eller omedvetna när de gör sina val, vilket översiktligt presenteras i avsnitt 2.5.

1.3 Avgränsningar

Granskingen har varit inriktad på de val som en individ ställs inför vid pensionsinträdet. Frågor om långsiktigt pensionssparande och andra beslut som fattas under tidigare livsskedet har därmed avgränsats bort. När det

² Här avses helheten av allmän pension och tjänstepension.

gäller tjänstepensionen har granskningen beaktat förhållandet att det är arbetsmarknadens parter som har förhandlat villkoren i form av ett avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Granskningen omfattar inte privat pensionssparande.

I analysen av tjänstepensionsområdet har Riksrevisionen valt att inrikta sig på de fyra största kollektivavtalade tjänstepensionsavtalen. De aktuella avtalen är det statliga avtalet (PA03), det kommunala tjänstepensionsavtalet (KAP-KL), de privata tjänstemännens avtal (ITP) och de privata arbetarnas avtal (SAF-LO). Skälet till denna avgränsning är dels tidsmässiga begränsningar i granskningen, dels att dessa avtal täcker in en mycket stor andel av arbetskraften i Sverige. De frågor som lyfts i analysen av dessa avtalsområden kan dock med stor sannolikhet återfinnas även inom andra tjänstepensionsavtal.

1.4 Utgångspunkter för granskningen

Granskningen har i första hand utgått från riksdagens intentioner³ i fråga om individens valfrihet och ansvar i det nuvarande pensionssystemet, men också dennes rätt till information och trygghet på ålderdomen. Även beteendeeconomiska forskningsresultat utgör en del av utgångspunkterna för granskningen. Dessa resultat är huvudsakligen att individens förmåga att välja på ett medvetet sätt vanligen är begränsad. En högre grad av komplexitet minskar också möjligheten att göra ett medvetet val. Vidare avgörs individens val ofta av hur valet framställs, varför det kan utformas medvetet för att vägleda individen.

1.4.1 Valfrihet och trygghet i pensionssystemet

Det nuvarande pensionssystemet skapades till stora delar med individen i fokus. En viktig avsikt var att öka individens ansvar för pensionen. Detta ansvar åtföljdes också av en markant ökad valfrihet för individen i fråga om exempelvis reglerna för uttag och utformningen av premiepensionen.⁴ Trots detta fokus på valfrihet och individuellt ansvar är regeringen i flera avseenden tydlig med att individens rationalitet inte är obegränsad och att det finns ett behov av garanterad trygghet på ålderdomen.⁵ Regeringen uppmärksammar att det finns en risk för kortsynthet hos individen när det gäller så långsiktiga beslut

³ Prop. 1993/94:250, bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439 och prop. 1997/98:151, bet. 1997/98:SfU13, rskr. 1997/98:315 och rskr. 1997/98:320.

⁴ Prop. 1993/94:250 s. 142 och s.159, bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439.

⁵ Även om ett antal brister i det föregående ATP-systemet konstateras i princippropositionen till det nuvarande pensionssystemet, så lyfter pensionsarbetsgruppen och regeringen att pensionssystemet under den tid det varit i kraft fyllt en viktig roll genom att ge alla en tillfredsställande ekonomisk trygghet på ålderdomen.

som pension.⁶ Regeringen uppmärksammar också att den som är pensionär eller har få år kvar till pensionen har små reella möjligheter att påverka sin ekonomiska situation och kompensera för ändringar i pensionsförmånerna.⁷

I princippropositionen för det allmänna pensionssystemet ställdes även ett antal övergripande krav på systemets funktion utifrån ett individperspektiv. Sett ur den enskildes perspektiv innebär kraven att reglerna i pensionssystemet bör vara överskådliga, förutsebara och trovärdiga.⁸ Vidare anges att pensionssystemet också måste "uppfattas som rättvist, inte bara vad avser utfallet för olika individer, utan även vad gäller systemets omfördelning mellan generationer. Pensionssystemet bör vidare utformas på ett sådant sätt att det uppfyller krav som kan ställas ur samhällsekonomisk synvinkel".⁹

När premiepensionen sågs över under 2009 föreslog regeringen och socialförsäkringsutskottet ändringar som i högre grad än tidigare utgick från individens förutsättningar. I propositionen angavs dels pensionsspararnas behov som styrande för utformningen av premiepensionssystemet, dels att systemet i större utsträckning behövde anpassas till pensionsspararnas kunskaper och engagemang för förvaltningen. Regeringen framhöll också att valet av premiepensionsförvaltning är en komplex process som ställer höga krav på individen.¹⁰

1.4.2 *Individens möjlighet att få information inför pensionen*

Socialförsäkringsutskottet och regeringen pekar på att den valfrihet som det nuvarande pensionssystemet erbjuder innebär att individen behöver ha en förmåga att hantera detta ansvar.¹¹ Riksdagen och regeringen konstaterar att den huvudsakliga insatsen för att skapa förståelse för pensionssystemet är myndighetsinformation riktad till medborgarna. I budgetpropositionen för 2012 anger regeringen att en individs möjlighet att göra rationella livsval mellan arbete, pension och sparande bygger på att det finns lättillgänglig information om den framtida pensionen.¹²

⁶ Prop. 1993/94:250 s. 49f., bet. 1993/94:SFU24, rskr. 1993/94:439. Själva motivet till att staten bör ha hand om ett allmänt pensionssystem bygger på en insikt om att individen kan ha svårt att själv överskåda hela sin livstid och att utifrån sina egna preferenser spara rätt mängd pengar till sin egen ålderdom, speciellt i unga år.

⁷ Prop. 1993/94:250 s. 46., bet. 1993/94:SFU24, rskr. 1993/94:439.

⁸ Prop. 1993/94:250, s. 18f., bet. 1993/94:SFU24, rskr. 1993/94:439.

⁹ Prop. 1993/94:250 s. 18., bet. 1993/94:SFU24, rskr. 1993/94:439.

¹⁰ Prop. 2009/10:44, s. 19., bet. 2009/10:SFU9, rskr. 2009/10:112 och 2009/10:113.

¹¹ Prop. 1997/98:151, bet. 1997/98:SFU13, rskr. 1997/98:315 och 1997/98:320. Se även bet. 1997/98:SFU13, 1998/99:SFU12, 2002/03:SFU1, 2009/10:SFU3 och 2011/12:SFU1. Utskottet anger vid ett tillfälle en högre ambitionsnivå för individens förståelse, att det är av stor vikt att kunskaperna om systemets funktion är hög.

¹² Prop. 2011/12:1, utg.omr. 11, s. 21.

Regeringen och utskottet anger att informationen bör vara både av allmän och av individuell karaktär. Utskottet väljer att särskilt understryka vikten av en sammanhållen information om pensionssystemets olika delar och att informationen ska utformas tydligt och enhetligt. I ett senare betänkande tar utskottet upp den utveckling som pågår mot att fler individer kommer att få sin pensionsinkomst från flera olika håll, och att pensionen i högre utsträckning är premiebaserad. Utskottet skriver: "Att få en total bild över sin framtida pension blir därigenom mer komplex. För att uppnå målsättningen att försäkrade skall ges möjlighet att planera för sin pension blir det därför alltmer angeläget att de kompletterande pensionsinkomsterna redovisas samlat."¹³

På senare tid har det dock, enligt utskottet, blivit tydligt att medborgarnas förståelse för pensionssystemet inte är tillräcklig och det har visat sig vara svårt att nå ut med information. Utskottet ställde sig bakom bildandet av den nya myndigheten Pensionsmyndigheten mot bakgrund av behovet att effektivisera informationsarbetet. Utskottet skriver: "Att endast en myndighet har informationsansvar ökar även förutsättningarna för att skapa ett system som ger varje medborgare en heltäckande bild av all egen pension, det vill säga både allmän ålderspension och, i förekommande fall, tjänstepension och privat pensionssparande."¹⁴ Att ha en reell möjlighet till en komplett information om sin pension har även uttalats vara en prioriterad fråga för regeringen. Regeringen anger dock i budgetpropositionen för 2012 att en samlad pensionsinformation inte bör vara statens ansvar. Utskottet invänder mot detta då man menar att det fortfarande inte finns ett fullt ut fungerande system för en samlad information, och att om en samlad och god information inte uppnås på frivillig väg blir det i förlängningen ett ansvar för staten.¹⁵

1.4.3 *Statens och arbetsmarknadens parter gemensamma ansvar för pension*

När det gäller tjänstepensionen har Riksrevisionen som nämnts haft att förhålla sig till den gällande rollfördelningen mellan staten och arbetsmarknadens parter. Det är arbetsmarknadens parter som inom ramen för avtalsfriheten har förhandlat villkoren i form av ett avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare.

I förarbetena till det nuvarande pensionssystemet pekades dock tjänstepensionen ut som ett viktigt komplement till det allmänna systemet för dess funktion. För att alla ska kunna få en rimlig pension i relation till arbetsinsats och lön krävs den kombinerade effekten av båda systemen. Riksdagens beslut att införa det nuvarande pensionssystemet innebär att de avtalsreglerade pensionerna skulle spela en viktigare roll för att uppnå

¹³ Bet. 2002/03:SfU1, rskr. 2002/03:72.

¹⁴ Bet. 2009/10:SfU3, rskr. 2009/10:4.

¹⁵ Prop. 2011/12:1 utg.omr. 11., bet. 2011/12:SfU1, rskr. 2011/12:85 och rskr. 2011/12:86.

en tillräcklig pension i förhållande till tidigare inkomst, framförallt för höginkomsttagare.¹⁶

På arbetsmarknadsområdet har regeringen sedan 2011 genomfört trepartssamtal med arbetsmarknadens parter i syfte att "finna gemensamma lösningar på svåra problem på arbetsmarknaden".¹⁷ Med anledning av dessa samtal har regeringen också definierat rollfördelningen mellan regeringen och parterna. Regeringen menar att lönebildningen, på grund av att det är ett område med stor betydelse för utvecklingen på arbetsmarknaden, är ett gemensamt ansvar för parterna och regeringen.¹⁸ Riksrevisionen menar att tjänstepensionen utifrån vad som anges i föregående stycke har motsvarande betydelse på pensionsområdet. Vidare är det initiativ till trepartssamtal som nu tagits på pensionsområdet enligt Riksrevisionen ett uttryck för att riksdagen och regeringen ser ett behov av att ta ett gemensamt ansvar även där.¹⁹ Regeringen har även genom uppdrag tagit initiativ till det gemensamma ansvaret för information som resulterat i Minpension.se.

Den reglering som de nuvarande uttagsreglerna för tjänstepensionen bygger på har sin grund från 70-talet, undantaget vissa mindre justeringar på 90-talet.²⁰ Anledningen till den nuvarande utformningen av uttagsregler (där 5 år i normala fall är den lägsta uttagstiden) motiverades av att en minsta tid om 5 år kan anses rimlig för utbetalningar i förhållande till den dåvarande lägsta gränsen på 1,5 år. Det dåvarande motivet till denna korta utbetalningstid var en vilja att möjliggöra en pensionsutfyllnad mellan faktisk pensionering och den dåvarande pensionsåldern på 67 år. Vidare angavs att syftet med pension är att säkerställa en löpande inkomst åt den pensionerade och att temporära uttag inte fick äventyra den livsvariga karaktären hos pensionsförsäkringar. Regeringen ansåg att ålderspension i princip ska vara livsvarig och att temporära ålderspensioner ska ses som ett undantag.²¹

¹⁶ Prop. 1993/94:250, s. 50f. Att systemen har en komplementär utformning framgår exempelvis av att den övre gränsen för inbetalningar i det allmänna systemet är satt vid en lön på 7,5 inkomstbasbelopp, vilket också är den nivå där en högre andel pension på överstigande lön börjar avsättas enligt de större tjänstepensionsavtalen. Bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439.

¹⁷ Ds. 2013:20, s. 7.

¹⁸ Regeringen skriver i Ds. 2013:20 s. 15, "Den svenska modellen bygger bl.a. på kollektivavtal och starka och självständiga parter, som bl.a. ansvarar för lönebildningen. Då lönebildningen är av stor betydelse för utvecklingen på arbetsmarknaden har parterna ett med regeringen gemensamt ansvar för att arbetsmarknaden ska fungera väl".

¹⁹ Trepartssamtal för längre arbetsliv föreslogs i SOU 2013:25, s. 29. Nyligen har den parlamentariska pensionsgruppen bjudit in arbetsmarknadens parter till diskussion. *Pensioner och förmåner 6 maj 2014*.

²⁰ Prop. 1975/76:31, samtal med företrädare för finansdepartementet 2014-03-04.

²¹ Prop. 1975/76:31, s. 64f.

1.5 Riksrevisionens bedömningsgrunder

Nedan definierar Riksrevisionen sina bedömningsgrunder utifrån ovanstående utgångspunkter gällande valfrihet och trygghet, information samt statens och arbetsmarknadens gemensamma ansvar för pension.

Riksrevisionen utgår från att de målsättningar som ställts upp för trygghet på ålderdomen, överskådlighet, förutsebarhet, trovärdighet och rättvisa förmåner förutsätter att individen har förmåga att nyttja valfriheten och förstå systemets incitamentstrukturer. Riksdagen uttryckte vid översynen av premiepensionen att ändringar ska ske utifrån individens förutsättningar. Riksrevisionen menar dock att det synsättet även bör kunna gälla för andra komplicerade valsituationer om individen kan visas ha svårt att hantera dem. Riksrevisionen bedömer att flexibiliteten och valfriheten måste balanseras mot enkelhet, överskådlighet och transparens i utformningen av valen. Valen bör också utformas på så sätt att de inte äventyrar målen om en standardtrygghet, att förmånerna upplevs som rättvisa och att allmänheten bibehåller ett förtroende för pensionssystemet.

Riksrevisionen utgår vidare från att en helhetsbild av pensionen är central utifrån individens perspektiv, särskilt i samband med pensioneringen. Möjligheten att få en samlad bild av pensionen bör omfatta de typer av pensionsplanering där helhetsperspektivet är det relevanta. Det är Pensionsmyndigheten och regeringen som ansvarar för att blivande pensionärer får tillräcklig och rätt helhetsinformation som bidrar till möjligheterna att fatta bra beslut inför pensionsinträdet.

Riksrevisionen bedömer riksdagens intentioner om att det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionerna är sinsemellan kompletterande system som centrala. Därmed är deras gemensamma funktionssätt av stor vikt för individen. Enligt Riksrevisionen har staten genom att göra det allmänna systemet avhängigt av tjänstepensionen åtagit sig att bevaka det samlade resultatet av båda systemen. Detta utifrån sitt åtagande om att individen ska kunna förvänta sig en standardtrygghet på ålderdomen och för att upprätthålla ett bibehållet förtroende för den allmänna pensionen. Staten har också ett övergripande ansvar för att icke-offentliga regelsystem och institutioner inte får negativa samhällsekonomiska verkningar.²² Utöver detta bidrar staten i hög grad till att tjänstepensionen utgör ett attraktivt sparande för den enskilde genom regleringen i inkomstskattelagen som medger en lägre avkastningsskatt för tjänstepensioner.²³

²² SOU 2013:25, Åtgärder för ett längre arbetsliv, s. 247.

²³ Dessutom utgör tjänstepension ett för individen obligatoriskt sparande till ålderdomen på samtliga kollektivavtalade arbetsplatser, vilket i praktiken innebär att många individer inte kan välja om de vill omfattas av ett obligatoriskt tjänstepensionssparande eller inte. Rätten att utforma ett obligatoriskt sparande till ålderdomen är en (utöver staten) unik rättighet som innehas av arbetsmarknadens parter. Se Pensionsåldersutredningens resonemang i SOU 2013:25, s. 247 f. och Möller och Nielsen (2011), *Framtidens tjänstepensioner*, s. 29 f.

Inom andra politikområden har regeringen redan tagit ett ansvar för att lösa svåra problem som delas gemensamt med arbetsmarknadens parter. Initiativ till att hitta lösningar på gemensamma problem har även tagits på pensionsområdet. Enligt Riksrevisionen är det rimligt att staten, som bevakar helheten, ska kunna ställa krav utifrån allmänhetens och samhällets intresse om det kan leda till ett bättre nyttjande av den samlade pensionen för individen. Regeringen har därmed ansvaret att uppmärksamma kollektivavtalsparterna på en utveckling av tjänstepensionsavtalen i en riktning som harmonierar med intentionerna för den allmänna pensionen samt allmänhetens och samhällets intresse.

Riksrevisionens bedömningar bygger vidare på att fler verktyg än *information* står till buds för att individen inte ska få en låg eller dåligt anpassad pension. Riksrevisionen menar att dagens forskning pekar på att staten kan använda *valarkitektur* och *minskad komplexitet* som en insats för att med bibehållen valfrihet öka individens möjlighet att nyttja den. Med dessa begrepp menas följande:

- *God information* som ökar individens förmåga att förstå systemet.
- *Minskad komplexitet* i utformningen av val som ökar individens möjlighet att förstå systemet. Det vill säga att systemets samlade komplexitet i kontaktytorna gentemot individen minskar.
- *Valarkitektur* som bidrar till att underlätta valsituationer på så sätt att individen kan vägledas till ett "bra" val.

Riksrevisionen menar att individens förutsättningar att välja utgör en utgångspunkt i ett system som karaktäriseras av stor valfrihet men samtidigt innefattar krav på en grund- och standardtrygghet. Det tre ovanstående begreppen utgör en grund för bedömningar när individens situation inför pensionen och ansvariga organisationers insatser analyseras. I granskningen har analysen av de olika val som individen ställs inför utgått från dessa tre faktorer.

1.6 Genomförande

Inom forskningen pekar en mängd resultat mot att informationen, valens utformning och systemets komplexitet påverkar hur individen väljer.²⁴ Mot bakgrund av granskningens syfte och frågeställningar har metodupplägget utformats för att empiriskt undersöka om den samlade valarkitektur som individer möter ger förutsättningar att fatta bra val om pensionen. Vidare har material inhämtats för att kunna bedöma om informationsgivningen är ändamålsenlig i förhållande till konsekvenserna av de val som individen ställs inför. Vissa av de analyser som har genomförts för att beskriva utfallet av

²⁴ Se avsnitt 2.5.

individens val i pensionssystemet är omfattande, därför finns en metodbilaga där upplägget av dessa analyser beskrivs mer utförligt.

1.6.1 *Intervjuer*

Intervjuer har genomförts med företrädare för Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet. Tillsammans med dokumentstudier ska dessa intervjuer åskådliggöra hur styrningen och insatserna har sett ut på området. Intervjuer har också genomförts med några av arbetsmarknadens parter med ansvar för utformningen av tjänstepensionsavtalen, ett antal företag som förvaltar tjänstepensionskapital, valcentraler, pensionsårsorganisationer, Minpension.se och Konsumenternas försäkringsbyrå.

1.6.2 *Särskilda analyser av valbeteenden inom den allmänna pensionen och tjänstepensionen*

Den mest omfattande analysen i granskningen är en regressionsanalys av hur de som tagit ut allmän pension under 2008–2011 valde inom sin premiepension. Dessa analyser gäller valet av traditionell försäkring eller fondförsäkring, hanteringen av risk som pensionär och valet av efterlevandeskydd. Analyserna visar hur utformningen av olika val kan påverka hur individen väljer, och hur individen justerar sin risknivå i fondplaceringar som pensionär. Riksrevisionen har även genomfört simuleringar med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Analyserna visar vissa effekter av tidigt uttag av allmän pension.

Inom tjänstepensionsområdet har Riksrevisionen gjort analyser utifrån deskriptiv statistik som förvaltarna Alecta, Folksam, KPA och SPV på förfrågan har bidragit med.²⁵ Analyser där det inte finns tillgång till individdata måste alltid hanteras med hänsyn till att kontroll för ytterligare bakrunds faktorer inte går att göra. Resultaten av dessa analyser bör därmed ses som mer indikativa.

Riksrevisionen har även anlitat en aktuarie från KPMG för att ta fram exempelberäkningar för hur det ekonomiska utfallet blir av olika val inom tjänstepensionsområdet.

1.6.3 *Dokumentstudier och analys av information*

Riksrevisionen har gjort genomgångar av den information som olika aktörer ger om valen inför pensionsinträdet. Genomgången har avgränsats till den information som rör det specifika valet och som är mest generell och lättåtkomlig för många individer. Denna information definieras som

²⁵ Förfrågan har även skickats till två andra förvaltare som dock inte har haft möjlighet att bistå med material enligt Riksrevisionens förfrågan.

valinformation och har gått igenom på blanketter, i aktualiseringsbrev²⁶, i broschyrer och på webbsidor.

I genomgångarna är utgångspunkten för Riksrevisionens analys att olika informationskällor spelar olika stor roll för individens val. Informationen på själva blanketten eller i tjänstepensionsföretagens aktualiseringsbrev är den närmast tillgängliga och den mest avgörande för de flesta individer i samband med att valet sker. Samtidigt är denna information av nödvändighet kortfattad då utrymmet är begränsat. Denna information kan också ses som en form av valarkitektur eller en "knuff" i de fall den uttrycker något som kan uppfattas som en rekommendation. Information i foldrar och på hemsidor kräver en insats från individen för att hittas men kan ofta vara mer omfattande, vilket kan ge ett bättre svar på frågor. Samtidigt kan det också göra informationen mer krävande att förstå och att färre tar sig tid att ta fram denna information.²⁷

1.7 Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel 2 beskrivs det nuvarande pensionssystemets utformning, forskning om individens förutsättningar och undersökningar om individens kunskaper. I kapitel 3 görs en analys av hur individens valsituation ser ut när denne ska gå i pension, med avseende på möjliga val, inblandade organisationer, antal försäkringar och utformningen av regelsystem. I kapitel 4–7 görs analyser av de fyra centrala val inför pensionsinträdet som Riksrevisionen har identifierat i granskningen. Dessa är valet av pensionsålder, valet av utbetalningsprofil för pensionskapitalet, valet av förvaltning av pensionskapitalet och valet av skydd av individens efterlevande. I kapitel 8 görs slutligen en analys av de statliga insatserna på det granskade området.

²⁶ Brev från tjänstepensionsförvaltare som uppmärksammar om förestående pensionsutbetalning. Brevet skickas vanligen ut några månader inför 65-årsdagen.

²⁷ I de flesta val uppstår behovet av information sannolikt i samband med att valet ges (på exempelvis blanketten). Genomgången utgår dock i från att detta inte alltid är fallet, exempelvis i valet av att ta ut sin allmänna pension. Då krävs en insats från individen för att ta fram blanketten, en insats som i sin tur kan göra att individen först kommer i kontakt med till exempel webbplatsen, en handläggare på ett servicekontor eller en telefonhandläggare.

2 Pensionssystemet och den blivande pensionären

I detta kapitel beskrivs bakgrunden till det nuvarande pensionssystemets utformning och grunden för allmän pension och tjänstepension. Därefter beskrivs slutsatser som dragits inom den beteendekonomiska forskningen om individens förmåga att göra val, och slutligen hur kunskapsnivån ser ut i dag hos den del av befolkningen som börjar närma sig sitt pensionsinträde.

2.1 Reformeringen av pensionssystemet

Den allmänna pensionen reformerades i grunden genom beslut av riksdagen 1994, som trädde i full kraft 2003.²⁸ Det reformerade pensionssystemet skulle vara mer följsamt mot den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen och innehålla ett starkare samband mellan avgift och förmån för den enskilde. Det nya pensionssystemet innebar en övergång från ett förmånsbestämt till ett avgiftsbestämt fördelningssystem.

Det starkaste motivet till reformen var att det då gällande ATP-systemet inte ansågs tillräckligt robust mot samhällsekonomiska och demografiska påfrestningar.²⁹ Reformen skulle skapa ett ekonomiskt stabilt system som samtidigt gav ekonomisk trygghet för pensionärerna. Den ekonomiska stabiliteten skulle garanteras genom ett autonomt ekonomiskt system frikopplat från statsbudgeten samt med bromsmekanismer i form av följsamhetsindexering och automatisk balansering.

Ett annat motiv till reformen var att ATP-systemet inte i tillräcklig utsträckning stimulerade till förvärvsarbete, eftersom endast inkomsten under de 15 bästa inkomståren låg till grund för pensionen.³⁰ För att få full ATP-pension krävdes 30 år med pensionsgrundande inkomster, men för hälften av dessa år kunde det räcka med väldigt låga inkomster. Att öka arbetsinsatsen genom att exempelvis gå från del- till heltid gav i många fall ingen utdelning i pensionen.³¹

²⁸ Prop. 1993/94:250, bet. 1993/94:SFU24, rskr. 1993/94:439.

²⁹ Ds 2009:53, s. 21.

³⁰ Ds 2009:53, s. 23.

³¹ Ds 2009:53, s. 23–24.

I och med reformen infördes också premiepensionen. Ett viktigt motiv var att öka den enskildes inflytande över sin pension. Det skulle finnas stora möjligheter att påverka de avsatta medlens förvaltning genom att välja placeringsinriktning. Detta förmodades leda till ett ökat engagemang och intresse för pensionen³².

2.2 Pensionssystemets grunder

Pensionssystemet består av tre delar. I den första delen, det vill säga den allmänna pensionen, ingår inkomstpension, premiepension, garantipension och tilläggspension. Den andra delen består av tjänstepensionen och därutöver finns en tredje del – det privata pensionssparandet. Den allmänna pensionen administreras sedan 2010 av Pensionsmyndigheten.

2.2.1 Allmän pension

Inom ramen för den allmänna pensionen är inkomst- och premiepensionen avgiftsbaserad, finansiellt stabil och avskild från andra socialförsäkringsförmåner.³³ Avgiften är bestämd till en viss procent av lönen, och pensionens storlek avgörs av hur stort pensionskapital som ackumulerats när pensionen betalas ut.³⁴ Hela livsinkomsten ligger till grund för individens framtida pension. I det tidigare förmånsbaserade ATP-systemet bestämdes nivån på pensionen i förväg som en andel av lönen. Förändringen kan uttryckas som att risken för fluktuationer i pensionsnivån har flyttats från staten till individen.

Pensionsavgiften till den allmänna pensionen uppgår till 18,5 procent av årsinkomsten (upp till max 7,5 basbelopp), varav 16 procent avsätts till inkomstpensionen och 2,5 procent till premiepensionen. De inbetalda avgifterna till inkomstpensionen fonderas inte individuellt, utan betalar via AP-fonderna samma års pensionsutbetalningar.³⁵ Premiepensionen sätts årligen in på ett individuellt premiepensionskonto, det vill säga att medlen fonderas. Individen har möjlighet att välja att investera pengarna i premiepensionsfonder. Individen kan även välja att inte göra ett aktivt val och då investerar staten pengarna i ett så kallat förvalsalternativ inom ramen för sjunde AP-fonden, AP Såfa.³⁶ Premiepensionen ger spararen valfrihet och möjlighet till hög avkastning på pensionskapitalet. Samtidigt innebär systemet risk för att

³² Ds 2009:53, s. 38.

³³ Ds 2009:53, s. 7.

³⁴ Ds 2009:53, s. 30. I promemorian uttrycks förhållandet mer precist som att den egna inkomstpensionens storlek "baseras på den ackumulerade behållning som byggs upp under förvärsaktiv tid genom att det årligen beräknas en pensionsrätt – som en andel av den pensionsgrundande inkomsten – som läggs till tidigare pensionsbehållning".

³⁵ Första, andra, tredje och sjätte AP-fonden.

³⁶ Uttyds statens årskursförvaltningsalternativ.

spararen förlorar delar av sitt pensionskapital. Premiepensionen förutsätter att de sparare som aktivt väljer fonder gör välinformerade och kloka val.

I inkomstpensionen bestäms värdeförändringen normalt av den genomsnittliga årliga ökningen av de förvärvsarbetandes inkomster, beräknad genom ett inkomstindex. Om tillgångarna i systemet är mindre än skulderna aktiveras balanseringen (bromsen), och värdeförändringen bestäms då i stället av ett balansindex. Balansering i systemet kan exempelvis uppstå om de samlade pensionsgrundande inkomsterna sjunker på grund av hög arbetslöshet samtidigt som genomsnittsinkomsten växer. Då ökar pensionsskulden snabbare än avgiftsunderlaget.³⁷

I den allmänna pensionen ingår även garanti- och tilläggspension. Garantipension är ett grundskydd för de som haft väldigt låga eller inga inkomster och betalas ut via statsbudgeten. Tilläggspensionen berör personer födda före 1938, som har pension från det gamla ATP-systemet, och personer födda mellan 1938–1953, med pension från både det gamla ATP-systemet och det nya pensionssystemet.

2.2.2 Tjänstepension

Tjänstepension är ett försäkringssparande till ålderdomen som omfattar arbetande på de flesta arbetsplatser i Sverige. På kollektivavtalsanslutna arbetsplatser ingår tjänstepensionen automatiskt och betalas av arbetsgivaren; tjänstepensionen är obligatorisk på dessa arbetsplatser. Tjänstepensionsförmånerna regleras i huvudsak genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter i centrala kollektivavtal. De större kollektivavtalade tjänstepensionerna omfattar en majoritet av tjänstepensionsförsäkringarna. Arbetsgivare som inte är kollektivavtalsanslutna kan också teckna avtal om tjänstepension, dessa kallas för individuell tjänstepension.

De fyra större avtalsområdena har förhandlat fram olika pensionsplaner, vilket gör att villkor och förmåner skiljer sig åt i vissa avseenden. En övergripande likhet är dock att samtliga större avtal medför att 4,5 procent av lönen avsätts till pension upp till inkomster motsvarande 7,5 inkomstbasbelopp. Över denna lönenivå (cirka 35 500 kronor per månad 2014) avsätts i stället 30 procent av lönen på överstigande lönebelopp. Det finns för närvarande fyra större pensionsplaner på marknaden: ITP, KAP-KL, Avtalspension SAF-LO och PAO3/PA91. Även inom tjänstepensionsområdet har pensionssparandet i allt större utsträckning övergått från att ha varit förmånsbaserat till att bli avgiftsbaserat. De förmånsbaserade systemen är i dag under långsam utfasning, men innehåller fortfarande stora kapitalbelopp och är dominerande bland de som kommer gå i pension de närmaste åren inom ITP, KAP-KL och

³⁷ Pensionsmyndighetens faktablad PM7616.

PA03. Det finns flera typer av aktörer som förvaltar tjänstepension, exempelvis försäkringsbolag, banker, livbolag, tjänstepensionskassor, stiftelser och institut.

Det har bedömts att ungefär 90 procent av arbetskraften omfattas av någon form av tjänstepensionsavtal.³⁸ De företag som inte erbjuder tjänstepension är oftast små, i denna grupp är andelen markant lägre än för genomsnittet.³⁹

2.2.3 *Privat pensionssparande*

Det privata pensionssparandet bestäms av varje enskild individ. Sparandet uppmuntras med ett allmänt skatteavdrag som för närvarande uppgår till maximalt 12 000 kronor per år. En privat pensionsförsäkring får normalt sett inte betalas ut förrän efter 55 års ålder. Regeringen har aviserat att avdragsrätten för privat pensionssparande ska fasas ut under 2014–2015, vilket innebär att privat pensionssparande som subventioneras av staten kommer att upphöra.⁴⁰

2.3 **Statens styrning**

Pensionsreformen har sin grund i den fempartiöverenskommelse om ett reformerat pensionssystem som träffades i januari 1994. Den så kallade Pensionsgruppen⁴¹, som består av företrädare för de fem partierna som står bakom pensionsöverenskommelsen (S, M, FP, C och KD), har till uppgift att värna överenskommelsen och värda pensionsreformen och dess grundläggande principer.⁴²

Närvaron av Pensionsgruppen påverkar regeringens styrning i förhållande till vad som kan vara fallet inom andra politikområden. Regeringen måste förhålla sig till att pensionssystemets utformning är mycket långsiktig och att systemet värnas av de fem partierna utifrån den konsensus som råder dem emellan. Regeringens styrning inom ramen för pensionsreformen kan dock utövas med flera olika medel. Regeringen ansvarar för resultatstyrningen av Pensionsmyndigheten och andra resultat och målfokuserade insatser som berör valen vid pensionsinträdet.

Pensionsmyndigheten ansvarar för att administrera och informera om den allmänna pensionen. Myndigheten har genom uppdrag från regeringen fått ett brett mandat att informera om pension utifrån ett helhetsperspektiv.

³⁸ ISF (2012), s. 41.

³⁹ Länsförsäkringar (2008) samt Folksam (2011), s. 8 f.

⁴⁰ Prop. 2013/14:100, s. 35 f.

⁴¹ Sedan december 2007. Föregångare var Pensionsarbetsgruppen och Genomförandegruppen.

⁴² Regeringens webbplats. *Pensionsgruppen* (2014-04-27).

2.4 Pågående beredningsarbete

Eftersom förutsättningarna har förändrats på olika sätt sedan pensionsreformen genomfördes har Pensionsgruppen initierat en översyn av dagens pensionssystem. Därför pågår en genomgripande analys som omfattar större delen av ålderspensionssystemet, men inte dess grundläggande principer. Översynen har bland annat resulterat i utredningar om pensionsåldern och premiepensionssystemet. Dessa utredningar och eventuella förändringsförslag till följd av dem bereds för närvarande inom regeringen och Pensionsgruppen.

Utifrån analyserna avser regeringen och Pensionsgruppen att göra en samlad bedömning av behovet av ändringar och ange inriktningen på de förändringar som bör göras. Därefter kommer ytterligare utrednings- och beredningsarbete att krävas innan förslag om ändringar lämnas till riksdagen. Arbetet med att ta fram underlag och ett samlat förslag kommer att ske inom ramen för Pensionsgruppen.

2.4.1 Pensionsåldersutredningen

Mot bakgrund av den ökande medellivslängden och ett förestående ökande antal äldre i förhållande till antalet förvärsaktiva gav regeringen under 2011 en särskild utredare i uppdrag att analysera de pensionsrelaterade åldersgränserna och de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv.⁴³ Därutöver skulle utredningen ta fram förslag och alternativa strategier för hur de pensionsrelaterade åldersgränserna ska hanteras. Utredningen skulle också ta fram förslag på åtgärder inom arbetsmiljö eller andra områden som ger förbättrade förutsättningar för att arbeta längre upp i åldrarna.

Pensionsåldersutredningen presenterade sitt slutbetänkande⁴⁴ i april 2013 och lämnade ett 50-tal förslag. Bland annat föreslås en riktålder för pensionsåldern som ska följa medellivslängden. Förslaget innebär att tidigaste uttag för ålderspension höjs till 62 år från och med 2015 och till 63 år 2019 enligt nuvarande prognoser. Vidare föreslås att 65-årsgränsen för garantipension med mera höjs till 66 år 2019 och att övriga socialförsäkringar knyts till riktåldern. Utredningen föreslår också att den högsta ålder då individens skyddas av lagen (1982:80) om anställningskydd höjs från 67 till 69 år från och med 2016. Vidare föreslås att gränsen för att börja ta ut tjänstepension höjs från 55 år till 62 år från och med 2017, med vissa undantag. Vidare lämnar utredningen förslag om satsningar på arbetsmiljöområdet, åtgärder mot åldersdiskriminering, bättre villkor för kompetensutveckling och ökade informationsinsatser. Utredningen föreslår även trepartssamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om tjänstepensioner och flexibla arbetstider. Utredningen anser också att en flexibilitet i garantipensionen bör införas, vilket innebär att garantipensionärer

⁴³ Dir. 2011:34.

⁴⁴ SOU 2013:25.

bör kunna välja att gå en pension innan riktåldern med en lägre garantipension eller efter riktålder med en högre garantipension som följd.

Utredningen anser vidare att IFAU bör ges i uppdrag att tillsammans med en brett sammansatt forskargrupp granska hur informationen om den allmänna pensionen och avtalade tjänstepensioner genom sin valdesign kan antas påverka de äldres pensionsbeslut. Med utgångspunkt i denna analys bör forskargruppen utforma förslag till hur valalternativen bör utformas för att stimulera till ett ökat arbetsutbud.

Pensionsåldersutredningen tar i flera sammanhang upp aktuell forskning inom beteendekonometri. Bland annat ses den av utredningen föreslagna riktåldern (i dag 65 år) som ett icke-valsalternativ för pensioneringstidpunkt som hjälper dem som inte vill eller kan välja själva.

2.4.2 Pågående översyn av premiepensionen

Under 2012 lät Pensionsgruppen genomföra en översyn för att i första hand belysa och analysera premiepensionssystemets funktion och i andra hand peka ut möjliga sätt att hantera de problem som har identifierats. Resultatet av översynen presenterades i maj 2013. I promemorian lämnades två olika förslag för att minska identifierade problem. Det ena förslaget handlar om att begränsa antalet fonder till ett tiotal placeringsriktningar i stället för dagens drygt 800 fonder. Det andra förslaget handlar om att behålla fondtorget men begränsa risken i premiepensionssystemet genom att ta bort de mest riskfyllda fonderna och att tvinga sparare att bekräfta sitt fondval när nya pengar placeras varje år.⁴⁵ I promemorian ställs också frågan om den traditionella försäkringen bör behållas i sin nuvarande form. Om den ska behållas menar utredningen att för de pensionssparare som vill ha en traditionell livförsäkring ska övergången anpassas så att individers aktieportfölj avvecklas successivt.⁴⁶

En viktig orsak till införandet av premiepensionen var att sprida risken och inte ha hela pensionen kopplad till inkomstutvecklingen. Med en allt högre fonderad del i tjänstepension betyder det dock att pensionärernas exponering mot finansmarknaderna har ökat väsentligt och kommer öka ytterligare. Pensionsmyndigheten bedömer att 40 procent av pensionen kommer att komma från finansmarknaderna. I översynen uppmärksammas tre problem, bland annat att det finns en stor förväntad spridning i utfallen inom premiepensionen. Vidare fastställer promemorian att det stora fondutbudet är svårt att hantera för flertalet pensionssparare och att kostnaderna inom

⁴⁵ Enligt förslaget ska även ett avgiftstak införas för premiepensionsfonderna. Pensionsmyndigheten ska framhålla icke-valalternativet som bra för dem som inte har kunskaper eller vill göra ett aktivt val, och premiepensionsspararen ska debiteras för kostnader på fondtorget baserat på utnyttjande.

⁴⁶ Ds 2013:35.

premiepensionssystemet är onödigt höga. Av översynen framkommer att det finns flera sätt att minska risker och kostnader inom premiepensionssystemet och att det handlar om hur man värderar den valfrihet som finns i dag och vad valfriheten får kosta.⁴⁷

Under våren 2014 aviserade Pensionsgruppen ett antal övergripande ändringar inom ramen för pensionsöverenskommelsen. Vad gäller premiepensionen har Pensionsgruppen beslutat att de åtgärder som anges som förslag inom ramarna för det nuvarande systemet bör vara en utgångspunkt för det fortsatta arbetet men att dessa förslag behöver utredas och analyseras vidare. Pensionsgruppen lämnade i uppdrag åt regeringen att ta fram förslag på de närmare detaljerna av dessa ändringar.⁴⁸

2.5 Forskning om individens förutsättningar att göra val

Traditionellt sett har ekonomiska modeller ofta byggts på antagandet om att människan är ekonomiskt rationell. En sådan person kan väga samman olika påverkansfaktorer på ett rationellt sätt inför ett beslut. Flera forskningsfält har främst under det senaste decenniet undersökt individens beslutsprocess och ifrågasatt detta antagande. Nedan ges en sammanställning av forskningsresultat om individens förmåga att hantera olika val.

2.5.1 *Individen är inte så rationell som tidigare antagits*

För att kunna göra en fullgod pensionsplanering krävs flera noggranna prognoser om livsinkomst, framtida skatter, familjesituation, hälsotillstånd och livslängd. Studier visar dock att individer inte är speciellt bra på att planera sin ekonomi inför pensionen.⁴⁹ I likhet med att börja träna eller sluta röka är människor ofta medvetna om fördelarna med ett visst beteende men har svårt att aktivt ta till sig det beteendet. När vi står inför svåra val tenderar vi att finna lätta utvägar och förenkla de val vi står inför. Detta medför bland annat att individer inte alltid är så rationella som traditionell finansiell ekonomi förutsätter. Ur detta ifrågasättande av rationalitet har forskningsområdet investeringspsykologi vuxit fram som studerar hur människor agerar i finansiella sammanhang. Bland annat framhålls två typer av irrationalitet som tycks förekomma. Dels handlar det om svårigheten att bearbeta stora mängder information, vilket gör att individer drar felaktiga slutsatser om till exempel vilken avkastning de kan förvänta sig. Dels handlar det om att även

⁴⁷ Ds 2013:35.

⁴⁸ Överenskommelse om vissa justeringar i pensionsöverenskommelsen och den fortsatta processen. Pensionsgruppen 2014-03-12.

⁴⁹ Bernheim m.fl. (2001), Moore och Mitchell (2000).

när individer har korrekt information så gör de val som inte är optimala.⁵⁰ Forskningen inom investeringspsykologi och pensionsval har bland annat funnit följande:⁵¹

- Ett överflöd av val får individer att bli passiva.
- Individer är ofta inkonsekventa i sina valpreferenser och väljer olika alternativ beroende på hur valet framställs.
- Individer tenderar att välja mellanalternativ när ett sådant presenteras utan att vara konsekventa i sitt riskbeteende.
- Individer tenderar att behålla den ursprungliga fördelningen i sina värdepappersportföljer över sin livstid.
- Individer tenderar att i högre utsträckning placera sitt innehav i aktier när börsen har gått bra en tid (köpa dyrt) och i mindre utsträckning placera i aktier efter ett börsfall (köpa billigt).
- Kunskapen är låg kring förväntad avkastning. Fokus ligger på historisk avkastning.
- Många har en övertro på sin egen förmåga att slå index.
- Det finns en motvilja att realisera förluster.
- Individer undskattar sin livslängd.

På senare tid har även forskning publicerats som poängterar egennytan av förenklingar (på grund av att beslutsfattande är krävande). Den pekar på nyttan av att underlätta beslutsfattande genom att göra regler, lagstiftning och jämförelser enklare och mer transparenta.⁵²

2.5.2 *Knuffar kan vägleda utan att begränsa valfriheten*

Forskningen inom beteendeekonomi visar även att förutom med information kan personers valbeteende till exempel påverkas genom en mjuk knuff (nudge). Eftersom det finns ett värde i att kunna välja fritt är en mjuk knuff i rätt riktning ofta en lämplig åtgärd när risken för omedvetna val är stor. Att påverka valbeteendet med en mjuk knuff förekommer ofta i valblanketter. Människor tenderar att välja förvalsalternativ och forskningen pekar därför på att det är viktigt hur valalternativen utformas. Staten kan också använda incitament, till exempel skatteavdrag, för att påverka valbeteendet i en viss riktning. Ett annat sätt är att utveckla beslutsarkitekturen och den information som när individerna för att kunna fatta välgrundade beslut.⁵³

⁵⁰ Bodie m.fl. (2008), s. 396.

⁵¹ Se t.ex. Mitchell och Utkus (2003).

⁵² Sunstein, Cass (2013).

⁵³ Möller och Nielsen (2011), s. 25f., Sunstein och Thaler (2008) och Almenberg (2011).

2.5.3 Orsaker till förvalens stora betydelse

Forskningen kring förvalsalternativ och dess påverkan på valbeteende är omfattande och förekommer inom flera akademiska discipliner. Sammanfattat beskrivs tre huvudsaker till varför förval påverkar valbeteende. För det första handlar det om *switching costs*. Bland annat visar forskningen att *switching costs* påverkar valet när kostnaden för att välja bort förvalet överstiger den förväntade vinsten av valet.⁵⁴ Kostnaderna kan till exempel handla om den tid det tar att genomföra valet eller att samla in information för att kunna fatta ett genomtänkt beslut. För det andra handlar det om ett *informationsövertag* som den som utformar förvalet antas ha. Studier inom psykologi har visat att förvalsalternativ uppfattas som en signal om vilket val individer bör välja.⁵⁵ Den tredje förklaringen till att förvalet får stor betydelse handlar om att ett förval ändrar individers preferenser och att individer generellt är riskaverta. Inom beteendekonometri är hypotesen att individer tillskriver förvalet mer värde bara för att det är det alternativet man har vid tidpunkten. Forskning visar att personer kräver mer i kompensation för att välja bort något man har än vad man är villig att betala för detsamma om man inte har det.⁵⁶

2.5.4 Statliga utredningar med anknytning till forskningsinriktningarna

Inom staten har flera myndigheter gjort utredningar med anknytning till de nämnda forskningsinriktningarna. Finansinspektionen visade i sin konsumentundersökning 2010 att många vuxna svenskar har svårt att klara enkla beräkningar och har bristande kunskap om finansiella frågor.⁵⁷ Utredarna ställer sig därför frågan hur väl de svenska hushållen egentligen är rustade för att fatta bra finansiella beslut. Undersökningen visar att personer som har ett långsiktigt sparande, använder bank på internet, deltar på aktiemarknaden eller äger en bostad har en högre räknefärdighet och finansiell förmåga än övriga. Däremot tycks inte räknefärdighet och finansiell förmåga bero på skillnader i ålder, utbildningsnivå eller inkomst. Samma bild ges också i Riksrevisionens granskning om statens tillsyn på tjänstepensionsmarknaden. I granskningen konstateras att konsumenterna inte har möjlighet att fatta medvetna val eftersom det saknas information om vilka antaganden som ligger till grund för utbetalningarna av tjänstepensionen. Vidare framställs den information som finns på ett sätt som gör den svår att förstå.⁵⁸

⁵⁴ Sunstein och Thaler (2003).

⁵⁵ Brown och Krishna (2004), McKenzie m.fl. (2006), Tannenbaum och Ditto (2011).

⁵⁶ Kahneman m.fl. (1991).

⁵⁷ Finansinspektionen (2011).

⁵⁸ Riksrevisionen (2012).

Inspektionen för socialförsäkringen presenterade en rapport om pensionsinformation⁵⁹ under 2012 som konstaterade att många pensionssparare och pensionärer upplever att de saknar den information och den kunskap som de behöver för att kunna fatta bra pensionsbeslut. Detta trots att det finns mycket information om pensioner tillgänglig. En slutsats i rapporten är att informationen måste individanpassas och att det behövs en oberoende rådgivning för pensionsfrågor.

2.5.5 *Forskning och utredningar om val i premiepensionssystemet*

Till skillnad från flera amerikanska studier visade en svensk studie från 2003⁶⁰ att individer tenderar att göra aktiva val i det svenska systemet. Studien visade också att kvinnor och yngre personer var mer aktiva i sina investeringsval än män och äldre personer. Detta skiljer sig mot studier av till exempel det amerikanska pensionssystemet som pekat på att kvinnor i högre utsträckning hamnar i förvalsalternativet.⁶¹ Något förvånande visade den svenska studien att 67 procent av premiepensionsspararna gjorde aktiva val och alltså inte valde förvalsalternativet under sparandetiden. Studien lyfter fram den omfattande informationskampanj som genomfördes när premiepensionen lanserades som en förklaring till varför så många svenska pensionssparare var aktiva i sina val. Vidare fick premiepensionen mycket utrymme i media och att många fondförvaltare var aktiva med marknadsföringen av sina fonder. Den nyare utredningen *Vägval för premiepensionen* pekar dock på att den stora andel val som gjordes i det svenska premiepensionssystemet under de första åren har minskat kraftigt sedan dess. Under perioden 2000 till 2011 hade knappt 30 procent gjort någon ändring alls i sin portfölj och majoriteten av dessa hade endast gjort en ändring per år. Detta tros vara ett resultat av att den intensiva inledande kampanjen i samband med lanserandet av premiepensionen gav ett temporärt högre väljande som sedan har klingat av.⁶²

2.6 Individens kunskaper

I kombination med ovanstående forskningsresultat finns det ett antal enkäter som visar att stora grupper av blivande pensionärer har få kunskaper om pensionen. Inom staten har uppföljningar av kunskapsnivån om pensionssystemet genomförts 2005–2009 och 2012. Dessa pekar på en

⁵⁹ Inspektionen för Socialförsäkringen (2012).

⁶⁰ Engström och Westerberg (2003).

⁶¹ Madrian och Shea (2001).

⁶² Ds 2013:35, s. 56 f.

generellt sett låg kunskapsnivå om det allmänna systemet och att resultaten inom flera viktiga frågor har sjunkit något under senare tid.⁶³

Riksrevisionen har bearbetat den telefonenkät om pensionskunskaper som Inspektionen för socialförsäkringen genomförde 2012 för att analysera svaren från åldersgruppen 60–66 år.⁶⁴ Dessa individer hade vid genomförandet av intervjun inte tagit ut någon del av sin allmänna pension och stod därmed relativt nära valet att gå i pension. Den övergripande bilden av enkätsvaren är att kunskaperna i denna grupp överlag är något bättre än genomsnittet för samtliga pensionssparare. Men med tanke på att frågorna gäller relativt grundläggande aspekter av den allmänna pensionen kan kunskaperna ändå ses som låga då dessa individer snart behöver ta ställning till ett antal val som påverkar deras pension.

Det tycks finnas många som saknar grundläggande insikter om hur pensionssystemet är konstruerat. Exempelvis känner inte mer än 6 av 10 svarande till att den allmänna pensionen kommer från staten. Vidare kan endast 3 av 10 tillfrågade ange att beräkningen av pensionens storlek bygger på hela livsinkomsten (och inte längre på ett fast antal år). Därutöver vet knappt hälften av de svarande att den allmänna pensionen kan tas ut tidigast från 61 års ålder, vilket kan ses som uppseendeväckande då de flesta av de tillfrågade redan har passerat denna ålder. Många av de tillfrågade anser också själva att de har bristande kunskaper. Cirka 50 procent uppger att de har "ganska dålig" kunskap om den allmänna pensionen (och någon enstaka anser sig inte veta något alls). En tydlig majoritet av de svarande säger sig inte ha tillräckliga kunskaper för att kunna ta hand om sitt premiepensionssparande på det sätt som de vill.

När det gäller granskningens fyra övergripande val har ett flertal enkäter gjorts på uppdrag av olika aktörer inom tjänstepensionsområdet. Företaget Alecta har gjort en undersökning som riktats specifikt till personer som står inför sin pensionering. I denna undersökning framkommer att drygt 40 procent inte vet om de har återbetalningsskydd eller inte. Vidare svarar drygt hälften att de inte vet, är osäkra eller inte har tänkt på om de vill ta ut pensionen under hela livet eller tidsbegränsat. Endast 30 procent uppger sig ha fått information om hur de kan ta ut pensionen under olika lång tid.⁶⁵ Vidare har företaget KPA Pension genomfört en undersökning av kunskaperna om skillnaden mellan sparformerna traditionell försäkring och fondförsäkring. Resultatet pekar på att 7 av 10 har svårt att skilja på sparformerna.⁶⁶

⁶³ Inspektionen för socialförsäkringen (2013), s. 5 f.

⁶⁴ Enkäten om allmänhetens kunskaper om pensionssystemet har genomförts av Sifo på uppdrag av ISF. I bearbetningen har svaren från 195 individer tagits fram.

⁶⁵ Underlag från Alecta 2014-01-24.

⁶⁶ KPAs webbplats. *Okunskap i skillnad mellan traditionell och fond* (2013-08-27).



3 Kartläggning av individens valsituation inför pensionen

I detta kapitel ges en övergripande beskrivning av de val som individen måste ta ställning till vid pensionsinträdet. Denna beskrivning tar upp de fyra övergripande val som finns, några av de informerande och administrerande organisationer som finns och det antal försäkringar som individen har att hantera när utbetalningen av pensionen ska påbörjas. Avsikten är att beskriva de strukturella förutsättningar som individen ställs inför när denne ska göra val inför pensioneringen. De specifika förutsättningar och faktorer som påverkar de fyra övergripande valen beskrivs mer ingående i kapitel 4–7.

3.1 Pensionsinträdet handlar inte bara om pensionssystemet

Det är inte bara pensionssystemets förutsättningar som påverkar den situation som individen måste hantera när det är dags att gå i pension. Pensionsinträdet innebär vanligen också sociala och privatekonomiska utmaningar. Att undersöka dessa utmaningar ingår inte i Riksrevisionens granskning, men beskrivs kortfattat nedan för att tydliggöra den kontext som många kan befinna sig i när de ska ta ställning till sina pensionsval.

Att gå i pension kan beskrivas som en av livets stora förändringar.⁶⁷ Det handlar om att lämna det arbetsliv som för många kan ha utgjort en fast hållpunkt under större delen av det vuxna livet. Att gå i pension kan vara en påfrestande separation från ett socialt sammanhang och någonting välkänt, särskilt för dem som förknippar mycket av sin egen identitet med arbetet. Förutom detta kan pensionsinträdet vara svårt att hantera utifrån andra aspekter. Plötsligt finns det mycket fritid som kan uppfattas som negativt för den som inte vet vad denne vill göra med tiden. För många förknippas pensionen även med existentiella frågor, exempelvis kring hur länge man kommer att leva.

Många tar ställning till pensionssystemets val i förhållande till exempelvis sin hälsa, sin trivsel på arbetsplatsen och familjesituationen. Övergången från arbetsinkomst till pensionsinkomst kan också resultera i ekonomiska konsekvenser som går utöver pensionssystemets inverkan. I samband med pensioneringen händer det ofta att man ser över sitt boende eller erbjuds att

⁶⁷ Se exempelvis Holm (2006).

ta ett hypotekslån på boendet för att dryga ut sina månatliga inkomster. Ett pensionsinträde kan också innebära en lägre ekonomisk flexibilitet då det kan vara svårt att skaffa extra inkomster genom ett återinträde på arbetsmarknaden om ett sådant behov uppstår.

3.2 Fyra övergripande val

Riksrevisionen har identifierat fyra övergripande val i det samlade pensionssystemet som individen behöver ta ställning till vid pensioneringen. Dessa val kan ofta göras för var och en av de pensionsförsäkringar inom både allmän pension och tjänstepension som en individ omfattas av. Det finns dock ett flertal undantag som gör att samtliga av de nedanstående fyra valen inte medges inom alla pensionsförsäkringar. De fyra valen utgör också grunden för kapitel 4–7, där beskrivningar, kartläggningar och analyser av valbeteenden inom de fyra valen görs för både allmän pension och tjänstepension.

Pensionsålder är egentligen två val, dels valet om när pensionen ska börja betalas ut, och dels valet om när individen ska sluta arbeta. I denna rapport ligger fokus huvudsakligen på tidpunkten för pensionsutbetalningen. I dagens pensionssystem kan detta val ofta göras enskilt för var och en av de försäkringar som individen omfattas av. För många är tidpunkten för pensioneringen det ekonomiskt mest avgörande valet eftersom varje extra arbetat år kan påverka den utbetalda pensionen mycket (och vice versa). Valfriheten är stor, och därmed handlar det om att välja den tidpunkt då det passar bra att gå i pension. Ofta kan valet påverkas av annat än ekonomiska faktorer, exempelvis när maken/makan ska gå i pension.

Pensionens utbetalningsprofil är ett samlingsbegrepp för val som påverkar hur utbetalningen av pensionskapitalet ska fördelas. I detta begrepp ingår val av temporärt uttag, val att ta ut pensionen i deluttag, eller val att placera pengarna hos en förvaltare med en annan prognosränta eller ett annat livslängdsantagande.

Förvaltningen av pensionskapitalet är ett samlingsbegrepp för val som påverkar kapitalförvaltningen i de fonderade pensionsförsäkringar som individen kan påverka. I detta ingår valet mellan traditionell försäkring och fondförsäkring, val av risknivå i fonder och val av placeringsinriktning i vissa traditionella försäkringar.

Skyddet av efterlevande är ett samlingsbegrepp för de val som rör om efterlevande ska försäkras genom att pensionskapital fortsätter att betalas ut till efterlevande om individen dör. I detta ingår valet av efterlevandeskydd i premiepensionen och valet av återbetalningsskydd inom tjänstepensionen.

3.3 Ett flertal olika organisationer administrerar och informerar om valen vid pensionsinträdet

Nedan beskrivs först de organisationer som är inblandade i att administrera de olika valen i pensionssystemet. Därefter beskrivs de organisationer som har en viktig informerande roll i samband med pensionsinträdet.

Pensionsmyndigheten administrerar och informerar om samtliga val som finns att göra inom den allmänna pensionen. Sedan 2010 ska myndigheten också verka för att samtliga pensionssparare och pensionärer ska få en samlad bild av hela sin pension med god kvalitet i prognosberäkningarna. Det senare har framför allt skett genom ett aktivt deltagande i utvecklingen av pensionsprognoswebbsidan Minpension.se. När det gäller den allmänna pensionen görs de flesta valen inför pensionsinträdet genom att individen skickar in en blankett, men det går också att ansöka på Pensionsmyndighetens webbplats. Vidare beviljas individer med hel och sjuk- och aktivitetsersättning pension per automatik från och med februari 2014.

Förvaltande bolag kan exempelvis vara livbolag, banker, försäkringsbolag och andra aktörer som förvaltar det tjänstepensionskapital som betalas in under en persons arbetsliv. Det förvaltande bolaget hanterar utbetalningen och därmed valet om när pensionen ska tas ut och valet om pensionen ska tas ut temporärt eller livslångt. Om bolaget medger val av placeringsinriktning eller val av fonder så görs även detta val hos bolaget. Slutligen görs i vissa fall valet om att ha ett återbetalningsskydd eller inte via bolaget (PA03 och KAP-KL). Om individen har försäkringar hos flera förvaltande bolag måste han eller hon vända sig till samtliga bolag för att göra sina val. Bolagen informerar även om pensionen och valen, främst via aktualiseringsbrev och webbsidor.

Valcentralerna administrerar den enskildes val av vilket bolag som ska förvalta inbetalda tjänstepensionspremier och val om att flytta redan ihopsamlat tjänstepensionskapital. Detta görs genom en blankett. Vissa valcentraler (Collectum och Fora) administrerar även valet av återbetalningsskydd för samtliga förvaltande bolag inom avtalen ITP och SAF-LO. Om individen har arbetat inom flera kollektivavtalsområden under sitt arbetsliv måste denne vända sig till flera valcentraler för att göra dessa val. Valcentralerna informerar också om pensionen och valen, främst via årliga brevutskick och webbsidan.

Arbetsgivaren har inom det statliga tjänstepensionsavtalet (PA03) och det kommunala pensionsavtalet (KAP-KL) det formella ansvaret för att anmäla uttag av den förmånsbestämda delen av tjänstepensionen. För nuvarande generationer i pensionsåldern omfattar den förmånsbestämda pensionen alla anställda inom det statliga avtalet, men i framtiden kommer den förmånsbestämda pensionen endast gälla personer som har en lön över 7,5 inkomstbasbelopp. Inom det kommunala avtalet gäller den förmånsbestämda

pensionen personer födda före 1986 som har en lön över 7,5 inkomstbasbelopp. Arbetsgivarna inom samtliga avtal tar i vissa fall också ett ansvar för att informera allmänt om främst tjänstepensionen inför pensionsinträdet.

Utöver ovanstående formellt ansvariga organisationer kan även banker och rådgivningsfirmor hjälpa individen att administrera valen i dennes namn individens motpart vid valet kan i så fall kan vara en rådgivare. Det finns även ett antal organisationer som inte är delaktiga som motpart när individen vill göra ett val men är ändå ansvariga och delaktiga i informationen om valen inför pensionsinträdet. Nedan beskrivs de viktigaste av dessa organisationer:

Minpension.se är ett samarbete mellan staten (genom Pensionsmyndigheten) och Svensk Försäkring. Denna webbsida är en samlingsplats för prognoser som innefattar hela pensionen, det vill säga allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande. Detta är den enda opartiska organisation som i dagsläget kan ge individen en helhetsbild.

Konsumenternas Försäkringsbyrå är en organisation för opartisk fakta och vägledning inom bank-, finans- och försäkringsområdet. Konsumenternas Försäkringsbyrå drivs av Konsumentverket, Finansinspektionen och Svensk Försäkring, och finansieras av branschen. Hos Konsumenternas Försäkringsbyrå finns en mängd information om tjänstepensionsavtalens utformning samt möjligheter att jämföra olika bolags erbjudanden med varandra.

Arbetsmarknadens parter är ansvariga för att förhandla och besluta om utformningen av de tjänstepensionsavtal som finns. Utöver detta har parterna i vissa fall också tagit ett eget informationsansvar inom sina respektive avtalsområden. Exempelvis har PTK (den fackliga avtalsparten inom de privata tjänstemännens område, ITP) utvecklat en rådgivningstjänst för att underlätta valen inom avtalsområdet. Tjänsten ger konkret rådgivning (faktiska fonder och företag) för placering av pensionskapital och för ersättningen till de efterlevande. PTK planerar att under 2014 utveckla rådgivningstjänsten med en tjänst för planering av pensionsuttagen.

3.4 Varje pensionsförsäkring ger nya val

Var och en av de försäkringar som en individ har ger ofta en ny uppsättning av de fyra övergripande valen (som beskrivs i avsnitt 3.2) att ta ställning till. Inom den allmänna pensionen har individen mellan två och fyra försäkringar, vanligast är inkomstpension och premiepension. Vissa omfattas även av garantipension och tilläggspension. Det är främst premiepensionen som medger stor valfrihet. Inom tjänstepensionsområdet har individen oftast flera tjänstepensionsförsäkringar. Antalet tjänstepensionsförsäkringar

varierar kraftigt mellan olika individer, och eftersom tjänstepensionen inte är obligatorisk finns det även en andel av den arbetsföra befolkningen som inte har någon tjänstepension alls. Enligt Minpension.se har dock den genomsnittlige användaren sammanlagt åtta olika allmänna pensionsförsäkringar, tjänstepensionsförsäkringar och privata pensionsförsäkringar.⁶⁸

Antalet val blir således fler om antalet försäkringar blir fler. Samtidigt finns det flera skäl till att en individ under sitt arbetsliv kan få en ny försäkring tecknad åt sig. Det kan bero på att individen byter arbetsplats eller yrke så att denne omfattas av ett nytt avtalsområde och därmed börjar tjäna in pensionspremier inom ett nytt tjänstepensionsavtal. Det kan också bero på att individen aktivt väljer ett nytt bolag för förvaltningen av pensionspremierna. Slutligen kan omförhandlingar av avtalen mellan parterna leda till att nya förutsättningar gäller (exempelvis andra avgifter) vilket kan göra att det förvaltande bolaget avslutar premieinsättningarna i den gamla försäkringen och startar en ny.

3.5 Olika regelsystem, typer av försäkringar och utformningar av val

3.5.1 *Nytt och gammalt samexisterar*

Både den allmänna pensionen och tjänstepensionen är sedan 90-talet i en övergångsfas – från att vara förmånsbestämd till att bli premiebestämd. Detta innebär att det inte längre på förhand utlovas att pensionen ska motsvara exempelvis en viss andel av slutlönen. I de nya premiebestämda avtalen är det premiebetalningarna som är bestämda; den slutliga storleken på pensionen beror helt på hur mycket premier som totalt betalas in och hur avkastningen blir på det inbetalda kapitalet.⁶⁹ Utöver detta fonderas en allt högre andel av pensionskapitalet, vilket innebär att pengarna förvaltas på aktiemarknaden. Äldre avtal innebar ofta ett löfte om en pension vars värde utvecklas i takt med konsumentpriserna. De nya avtalen innebär att en sådan utveckling inte garanteras, och i många fall är det individens ansvar att även som pensionär se till att avkastningen leder till att pensionsutbetalningarna behåller sin köpkraft genom hela livet.

Inom samtliga avtal finns det övergångsregler mellan de gamla förmånsbestämda avtalen och de nya premiebestämda. Övergångsperioderna och modellerna för att beräkna hur mycket av det gamla respektive det nya avtalet som ska gälla för olika årskullar varierar mellan avtalsområdena och mellan vilka årskullar som

⁶⁸ Underlag från Minpension.se 2014-04-11. Enligt underlaget har äldre ungefär lika många försäkringar som genomsnittet bland de yngre, vilket kan tyda på att yngre generationer med tiden kan komma att få fler försäkringar än dagens genomsnitt.

⁶⁹ I dagsläget är det endast inom det statliga avtalet som det fortfarande kvarstår en förmånsbestämd del, som dock endast gäller för höginkomsttagare.

ATT GÅ I PENSION – VARFÖR SÅ KRÄNGLIGT?

omfattas. Individen kan således behöva sätta sig in i både de nya och de gamla avtalen för att reda ut vilka val denne har att ta ställning till. Även inom det allmänna pensionssystemet pågår en övergång från det gamla ATP-systemet till det nuvarande systemet. Det gamla systemet fasas ut med 1/20-delar för årskullarna födda mellan 1938 och 1953. Som tidigare nämnts innebär det nya systemet flera nya valmöjligheter.

3.5.2 *Valen är ofta (men inte alltid) definitiva*

Av de val som Riksrevisionen har gått igenom finns det en variation när det gäller om valet är definitivt eller inte. Inom tjänstepensionen är valet oftast definitiva, vilket innebär att de inte går att ändra när pensionen väl har börjat betalas ut. Det finns dock vissa undantag i form av möjligheten att byta fonder och ändra återbetalningsskydd under vissa omständigheter. Inom det allmänna systemet finns det däremot en stor flexibilitet vad gäller möjligheten att starta och stoppa utbetalningar. Valet av efterlevandeskydd och traditionell försäkring är dock exempel på val inom den allmänna pensionen som är definitiva när de en gång har gjorts.

3.5.3 *Rätten att flytta pensionskapitalet varierar*

Inom de fyra kollektivavtalade tjänstepensionsområdena varierar möjligheten att flytta det kapital som har ackumulerats. Inom det statliga avtalet finns i dagsläget inte någon flytträtt inskriven i avtalet. Därmed är det upp till det enskilda företaget att avgöra om flytt får göras, vilket varierar. Inom övriga avtal finns det i dagsläget flytträtt inskrivet i avtalet. Avgifterna för flytt och vilken andel av flyttat kapital som räknas som garanterat belopp varierar mellan bolagen. Generellt går det inte att flytta kapital där utbetalning pågår, och möjligheten att flytta kan även vara begränsad under månaderna innan en utbetalning ska påbörjas.⁷⁰

⁷⁰ Inom ITP har det förvaltande företaget rätt att neka flytt mindre än tre månader före uttag. Collectums blankett: *flyttblankett ITP1* (2014-04-24).

3.6 Kartbild över individens val (se nästa uppslag)

För att illustrera komplexiteten har Riksrevisionen exemplifierat valsituationen med utgångspunkt från dagens nya avtal. Exemplet bygger på en individ som har arbetat 20 år som privat tjänsteman och 20 år som statlig tjänsteman. Inom det privata näringslivet har individen gjort ett val av ny förvaltare. Inom staten har individen vid ett tillfälle valt förvaltare av den individuella ålderspensionen. Individen har således under 40 års yrkesaktiv tid gjort två aktiva val av pensionsförvaltare och ett byte av kollektivavtalsområde på arbetsmarknaden till följd av byte av tjänst.

Exemplet resulterar i att individen allt som allt

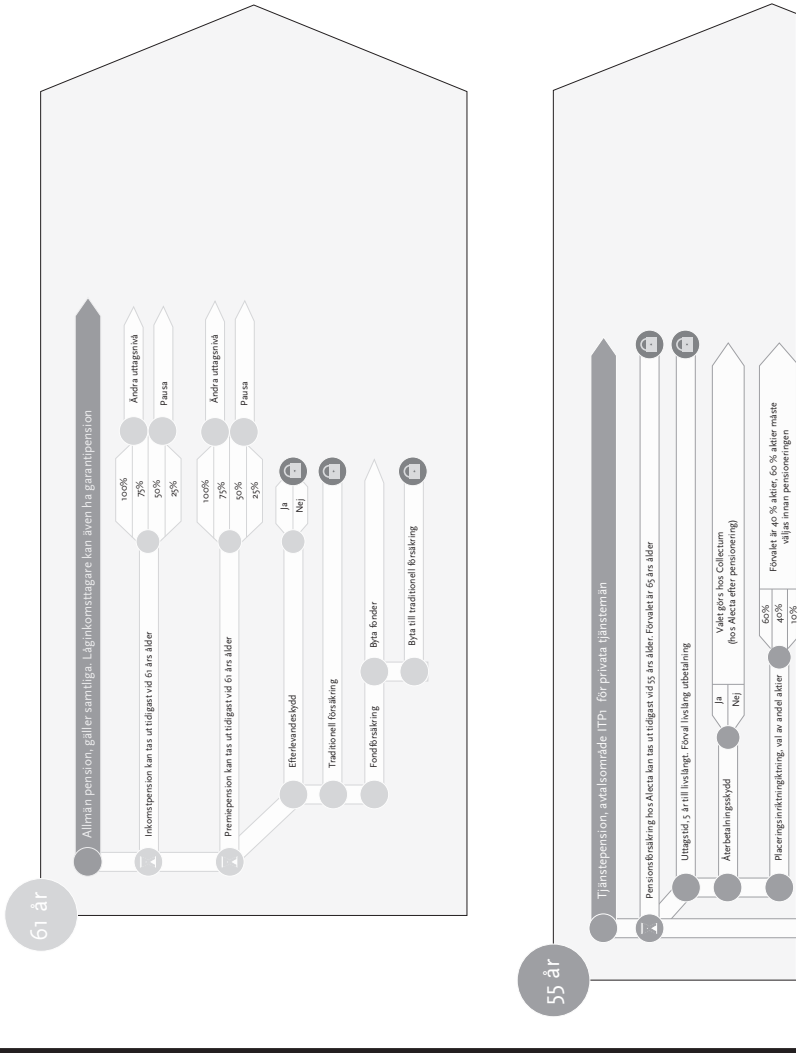
- måste hantera minst åtta olika pensionsförsäkringar – antalet kan vara högre om det har skett någon omförhandling inom något av avtalsområdena som lett till att nya försäkringar tecknats
- måste ta kontakt med upp till nio olika organisationer, förutsatt att denne vill utnyttja sin valfrihet och göra ändringar inför pensionen i ett flertal val⁷¹
- har över 20 möjliga val att ta ställning till inför pensionen.

⁷¹ Organisationer som har räknats är Pensionsmyndigheten, Minpension.se, fyra olika pensionsförvaltare, två valcentraler och arbetsgivaren (inom staten). Detta kräver att individen vill ändra något inom de flesta av sina möjliga val.

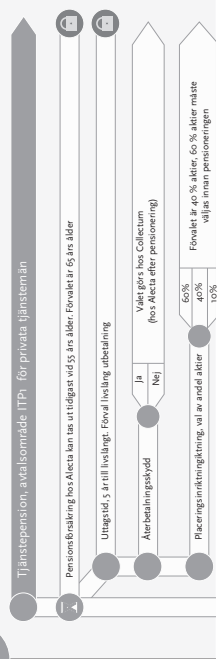
Figur 1 Kartbild över individens val

(Se utvik nästa uppslag)

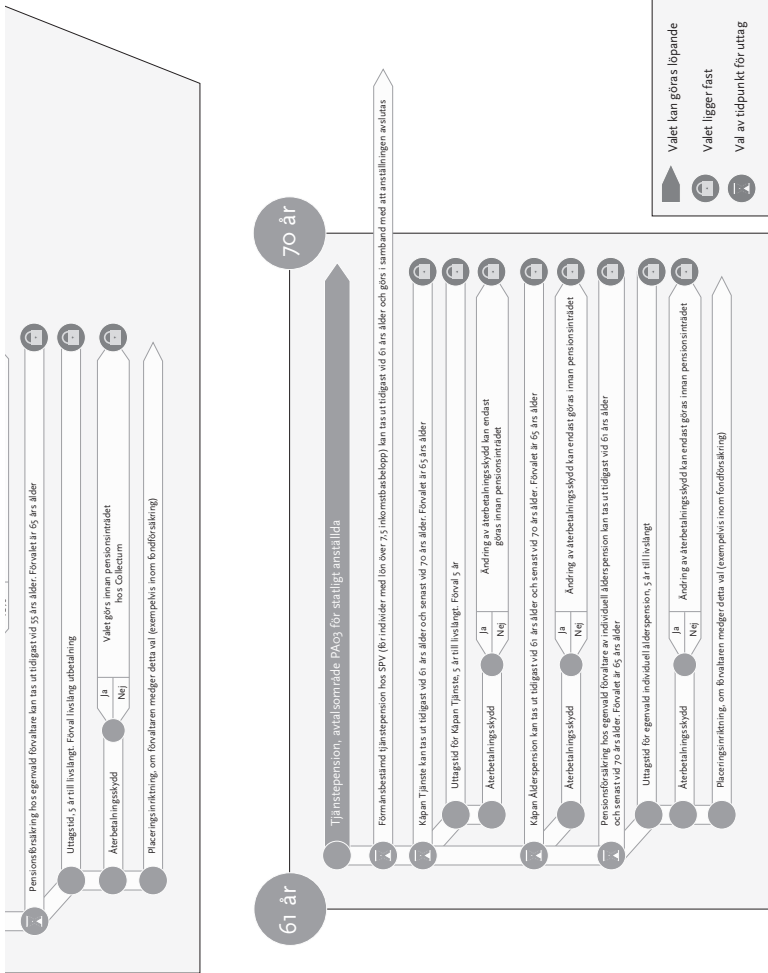
Figur Karbild över individens val



55 år



ATT GÅ I PENSION – VÄRFÖR SÅ KRÄNGLIGT?



3.7 Riksrevisionens iakttagelser

Att gå i pension är ingen sammanhållen process, den är splittrad på så sätt att flera olika aktörer administrerar pensionsuttaget och valen. Detta kräver ofta att individen vänder sig till flera organisationer. Det innebär också att valen kan behöva hanteras vid olika tidpunkter beroende på i vilket skede individen kommer i kontakt med dessa organisationer. Även informationsgivning är splittrad över ett flertal organisationer och ett flertal informationskanaler för varje organisation. Information om organisationens eget ansvarsområde blandas i olika informationskanaler med generell information om hela pensionssystemet.

Det finns fyra övergripande val att ta ställning till vid pensionsinträdet. Dessa kan ofta göras för varje pensionsförsäkring som individen omfattas av. Rörlighet på arbetsmarknaden, individuella val och omförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter kan leda till att nya försäkringar tecknas. Det gör att många individer har ett stort antal försäkringar vid pensionsinträdet. Därmed ökar antalet parallella val som individen behöver hantera vid pensionsinträdet.

Till den splittrade bilden fogas även kraftigt varierande bestämmelser mellan den allmänna pensionen och tjänstepensionen, och mellan olika tjänstepensionsavtal. Det kan handla om möjligheten att ändra sitt val, flytträtt av ackumulerat kapital och så vidare.

Riksrevisionen kan konstatera att det ökande inslaget av premiebestämda pensioner innebär att individens val får allt större betydelse för den framtida pensionen. Samtidigt innebär svåröverskådligheten i valprocessen och den tilltagande fragmentiseringen av olika försäkringsprodukter att individens möjligheter att fatta kloka beslut i praktiken försämras.

ATT GÅ I PENSION – VARFÖR SÅ KRÄNGLIGT?

4 Valet av pensionsålder

I detta kapitel beskrivs valet av pensionsålder och hur individen faktiskt väljer. Därefter följer en kartläggning av myndigheternas och pensionsbolagens information om valmöjligheter och en kartläggning av faktorer som påverkar individens val. Kapitlet avslutas med en analys av valbeteenden och dess konsekvenser.

4.1 Beskrivning av valet

Det allmänna pensionssystemet innebär ett uppbrott från ordningen med en formell, fast pensionsålder. Flexibilitet och möjligheter till en individuell anpassning av pensioneringsåldern är nu ett centralt inslag. Ett viktigt mål med reformeringen av det allmänna pensionssystemet var att det ska leda till ett ändrat pensionsbeteende och därmed en högre faktisk pensionsålder.⁷²

Tjänstepensionerna utgör en allt viktigare inkomstkälla för äldre. Valet av pensionsålder inom tjänstepensionen styrs av utformningen av inkomstskattelagen och av de enskilda avtalens utformning. I de flesta avtal finns en fast pensionsålder, vilket innebär att intjänandet av pensionsrätter upphör efter denna ålder, och att det förvaltande företaget skickar ut ett aktualiseringsbrev för att uppmärksamma individen på att en utbetalning är på väg att inledas. Avtalen medger dock en flexibilitet att ta ut pensionen vid en annan tidpunkt för den som aktivt väljer det.

Valet av pensionsålder handlar egentligen om två val som delvis är oberoende av varandra, nämligen uttag av pensionen och utträde från arbetslivet.

4.1.1 Flexibla åldersgränser för uttag av pension

Uttag av allmän pension, helt eller delvis, kan tidigast göras vid 61 års ålder. Någon övre åldersgräns finns inte. Garantipension kan tidigast tas ut från 65 års ålder. Premiepensionen kan tas ut oberoende av när och hur stor andel som tas ut av den övriga allmänna pensionen (inkomstpension, tilläggs pension och garantipension). För att kunna få rätt till bostadstillägg måste den enskilde dock ta ut full inkomstpension och premiepension.

⁷² S 2011:05.

Förmånsbestämd tjänstepension för offentligt anställda (KAP-KL, PA03) kan tas ut från 61 års ålder, för privatanställda gäller 55 års ålder. Även den avgiftsbaserade delen av tjänstepensionen för anställda inom kommuner och landsting kan tas ut från 55 års ålder.

Samtliga avtalspensioner förutom för anställda inom kommun och landsting har en formell pensionsålder på 65 år. Detta innebär att cirka 70 procent av dem som är berättigade till tjänstepension har en formell pensionsålder.⁷³

Personer som försörjs genom olika socialförsäkringar har också i praktiken en pensionsålder på 65 år. En individ som blir arbetslös efter denna åldersgräns är till exempel hänvisad till att ta ut ålderspension även om han eller hon är arbetsökande och har varit arbetslöshetsförsäkrad under många år fram tills fyllda 65 år. Utöver denna åldersgräns finns samordningsregler mellan arbetslöshetsersätningen och den allmänna pensionen eller tjänstepensionen, som kan påverka en individs incitament att stå till arbetsmarknadens förfogande efter 61 års ålder.⁷⁴

4.1.2 Förändringar i valbeteendet för uttag av pension

Sedan många år tillbaka har genomsnittsåldern då svenskarna tar ut den allmänna ålderspensionen stabilt legat vid knappt 65 år. Bakom detta genomsnitt döljer sig visserligen både ett växande antal som tar ut pensionen tidigare och ett växande antal som tar ut den senare, men 65 år tycks ändå vara väl förankrat i de flestas medvetande som den "normala pensionsåldern".⁷⁵ I en rapport från Pensionsmyndigheten⁷⁶ konstateras att det svenska pensioneringsmönstret har sett ungefär likadant ut de senaste 20 åren även om det finns tecken på viss förändring.

Trots en flexibel pensionsålder, rätt att arbeta till åtminstone 67 år samt ett tydligt samband mellan hur länge man arbetar och pensionens storlek, förändringar som införts relativt nyligen, kan man konstatera att det svenska pensioneringsmönstret ser ungefär likadant ut nu som det gjort tidigare. Den ålder då en person beviljas eller börjar ta ut pension, den s.k. medelpensionsåldern, har under många år legat mer eller mindre konstant strax under 65 års ålder.⁷⁷

Rapporten bygger på en undersökning där intervjuer gjorts med 2 000 slumpmässigt utvalda personer i åldern 61 till 70 år, varav hälften nyss hade påbörjat sitt uttag av ålderspension. Undersökningen bekräftar att det finns

⁷³ S 2011:05.

⁷⁴ SOU 2012:28, s. 429.

⁷⁵ SOU 2012:28, s. 455.

⁷⁶ Pensionsmyndigheten (2012a).

⁷⁷ Pensionsmyndigheten (2012a), s. 6.

en norm i Sverige om att gå i pension vid 65. De vanligaste orsakerna till att människor går i pension är möjligheten att få mer tid till fritid, familj och vänner, möjligheten att få tjänstepension och att man helt enkelt länge planerat sin pension till 65. Noterbart var att närmare hälften inte kände till att den allmänna pensionen kan börja tas ut från 61 års ålder. Högre tjänstemän och chefer tenderar att gå i pension sent, medan kvinnor med låg utbildning, tunga jobb och hälsoproblem tenderar att gå i pension tidigt. Fler skulle jobba vidare om arbetsförhållandena och arbetsvillkoren förbättrades.

Pensionsmyndighetens undersökning visar också på ett samband mellan individens inkomst och benägenheten att ta ut ålderspension. Personer med inkomster över "takets" i pensionssystemet, det vill säga personer med en pensionsgrundande inkomst som överstiger 400 000 kronor per år, har en lägre benägenhet att ta ut sin ålderspension än övriga.

Ett mer flexibelt uttag av pension syns på så sätt att spridningen före och efter 65 har ökat påtagligt. Andelen av befolkningen som tar ut pension före 65 år har mer än fördubblats mellan 2003 och 2012. Ålder för uttag av ålderspension är dock inte liktydigt med att man lämnar förvärvslivet. Att man tar ut sin ålderspension innan man slutat arbeta kan till exempel förklaras av att man kombinerar arbete och pension och placerar pensionen under tiden man arbetar. Vid 68 års ålder har nästan alla börjat ta ut sin ålderspension samtidigt som nära 30 procent av åldersgruppen fortfarande har någon arbetsinkomst.⁷⁸

Den ökade spridningen av uttagsålder kan, enligt Pensionsmyndigheten, tyda på att 65 år som norm för pensionsålder har börjat luckras upp och att individerna i högre grad utnyttjar pensionssystemets flexibilitet för att ta ut pensionen.⁷⁹ Inom tjänstepensionen är uttagsåldern 65 år mer accentuerad än inom den allmänna pensionen (se vidare avsnitt 4.3). Även här har trenden under senare år varit en viss ökad spridning av uttagsåldern runt 65 år.⁸⁰

4.2 Utformningen av pensionsåldersvalet

4.2.1 Information om valet att ta ut pensionen

Den allmänna pensionen måste man själv ansöka om. På sin webbplats uppmanar Pensionsmyndigheten den som vill gå i pension att skicka in sin ansökan i god tid, helst två månader, före första utbetalning. På webbplatsen finns vägledande information om hur man ansöker om sin allmänna pension innan man lotsas vidare till själva ansökningsblanketten (som även kan

⁷⁸ Prop. 2013/14:1, s. 21.

⁷⁹ Pensionsmyndigheten (2012b).

⁸⁰ Detta gäller åtminstone hos företaget Alecta, underlag från Alecta 2014-01-28.

beställas från myndigheten). Myndigheten informerar även om att de flesta även har en tjänstepension från sin arbetsgivare och att man ska vända sig till det pensionsbolag som förvaltar tjänstepensionen för att börja ta ut den. Man informeras även om att hela livets inkomster påverkar pensionen och därför att man kan få en högre inkomstpension och en högre premiepension om man arbetar längre (här nämns också rätten att arbeta fram till 67 år). Här finns även en uppmaning att innan man ansöker göra en prognos, med närmare anvisningar om hur man går till väga, för att se när man kan gå i pension och hur mycket man kommer att få. Det finns även information om möjligheten att arbeta och ändå ta ut hela eller delar av sin pension.

På Pensionsmyndighetens webbplats kan man även hitta generell information om olika faktorer som påverkar pensionens storlek. Det kan dock krävas en ett antal klick för att hitta rätt information på webbplatsen, då den omfattar mycket information. Under rubriken Vanliga frågor informerar Pensionsmyndigheten generellt och kortfattat om utformningen av skatt (och skatteavdrag) på pension respektive arbetsinkomst. Exempelvis nämns att skatten på pensionen är högre än skatten på motsvarande arbetsinkomst. För mer information om skatter hänvisas till Skatteverkets webbplats. Här framgår även att arbetsgivaren får lägre avgifter för anställda som fortsätter att jobba efter 65 års ålder.⁸¹

På sin webbplats informerar Pensionsmyndigheten om villkoren, när det gäller inkomster och tillgångar, för att få (skattefritt) bostadstillägg. För den som är gift, sambo eller registrerad partner är det de gemensamma inkomsterna och tillgångarna som påverkar bostadstillägget. På webbplatsen kan individen själv mata in sina uppgifter för att se om man bör ansöka om bostadstillägg.

Sjukersättning upphör för den som fyller 65 år. Pensionsmyndigheten skickar ut ett brev till den som uppbär sjukersättning cirka tre månader före 65-årsdagen, ett brev som berättar om pensionen betalas ut automatiskt eller om det krävs en ansökan. För den som har bostadstillägg till sin sjukersättning reduceras bostadstillägget med den ökade inkomst som pensionen ger.

Myndigheten informerar även om samordningen mellan ersättning från a-kassa och pension som innebär att nivån på ersättningen från arbetslöshetskassan sänks om man samtidigt har pension. Detta gäller även vid låga pensionsbelopp, till exempel om man bara tar ut premiepension med lägsta uttagsnivå.

Ansökan om att ta ut sin tjänstepension kan göras antingen genom arbetsgivaren eller genom att den anställde vänder sig direkt till sitt pensionsbolag. Några månader före 65-årsdagen skickar varje bolag ut information om att utbetalningen av tjänstepensionen snart kommer att påbörjas. Dessa aktualiseringsbrev

⁸¹ Vid arbete från det 66:e levnadsåret betalar arbetsgivaren enbart ålderspensionsavgiften på 10,21% på bruttolönen. För yngre arbetstagare är arbetsgivaravgiften 31,42%.

skickas ut vid olika tidpunkter innan 65-årsdagen beroende på företag. Vissa bolag skickar ut två brev. Exempelvis planerar företaget Alecta att börja skicka ut ett förberedande brev när individen är i 60-årsåldern. Inom det statliga avtalet skickar valcentralen SPV ett brev till en del av sina kunder sju månader innan och det förvaltande bolaget Kåpan ett brev tre månader innan. Det är dock bara de kunder vars arbetsgivare omfattas av tjänsten "enklare pensionshantering"⁸² som får två brev, övriga kunder får endast ett brev tre månader innan. De aktualiseringsbrev som Riksrevisionen har gått igenom i granskningen innehåller information om att individen kan välja att skjuta upp sitt uttag till senare. Flera av aktualiseringsbrev innehåller dock framträdande formuleringar av typen "snart kommer vi att betala ut din pension", och informerar först på en senare plats i brevet att det går att skjuta upp utbetalningen.

På sina webbplatser har företagen i flera fall anpassat information utifrån uppdelningen "före 65", "vid 65" och "efter 65". Generellt sett innehåller denna information åtminstone ett omnämnande av de val som företaget administrerar. Bland företagen varierar det hur framträdande plats som "gå i pension"-sidan får. Vissa företag har en mer omfattande inriktning mot kundgruppen pensionsplanerare än andra. Hos företag som bedriver andra typer av verksamhet utöver pensionsförvaltning, exempelvis banker och försäkringsbolag, har pensionsinformationen av naturliga skäl inte en lika framträdande roll på webbplatsen.

4.2.2 Svåröverskådliga faktorer påverkar valet av pensionsålder

Ett viktigt mål med det nuvarande pensionssystemet är att det ska leda till en högre faktisk pensionsålder och möjliggöra en flexibel övergång från arbete till pensionering. Individens beslut om vid vilken ålder som pension ska börja tas ut bygger givetvis delvis på olika individuella överväganden om till exempel ekonomi, hälsa, familjesituation och värdering av fritid.

Enligt forskningen på området talar dock det mesta för att det är reglerna i pensionssystemen som framför allt styr den faktiska pensionsåldern (för en översikt kring den beteendekonomiska forskningen, se avsnitt 2.5). Flera studier pekar på att de ekonomiska incitamenten spelar en begränsad roll för när man går i pension. Det beror enligt forskarna på att styrande regler och normer om pensionsåldern ofta begränsar valen. Incitamenten spelar en underordnad roll eftersom det finns en mer eller mindre faktisk formell pensionsålder. Pensionsåldersutredningen pekade på att det knappast är möjligt för äldre att överblicka det ekonomiska utbytet av olika alternativ och eftersom fullständig information saknas kan de faktiska ekonomiska incitamenten rimligen inte spela någon betydelsefull roll för valen.

⁸² En tjänst som innebär att SPV tar över förvaltningen av tjänstepensionen från arbetsgivaren.

Det naturliga är då att man gissar sig fram, kanske med hjälp av partiell information, t.ex. att enkla exempel visar att nya pensionsystemet gynnar fortsatt arbete. Eller så kanske man avstår från fortsatt arbete. Informationsbristen kanske kan vara en bidragande förklaring till att 80% av alla äldre tar ut sin pension före 65 år eller vid 65. Man kanske inte kan få klart besked om de ekonomiska fördelarna med att arbeta längre. Eftersom de flesta andra tar ut pensionen tidigt så kanske man drar slutsatsen att det är ekonomiskt bäst.⁸³

Pensionsåldersutredningens typfallsberäkningar⁸⁴ visar att det ekonomiska utbytet av att senarelägga pensionsuttaget är som störst för en medianinkomsttagare. För en låginkomsttagare påverkas det ekonomiska utbytet av att vänta med att ta ut pension till efter 65 år av avräkningsregler för garantipension och bostadstillägg till pensionärer. För en höginkomsttagare är det i stället den relativt stora betydelsen av tjänstepensioner för den totala pensionsinkomsten som leder till att utbytet av extra års arbete är lägre än för en medianinkomsttagare.

Att gå i pension vid 67 års ålder i stället för vid 65 innebär att den disponibla inkomsten ökar med cirka 20–21 procent för en medianinkomsttagare och med mellan 12 och 20 procent för höginkomsttagare. Det ekonomiska utbytet av extra års arbete är som störst inom avtalsområden med intjänande efter 65 års ålder (KAP-KL).

Skatter och bidrag före och efter pensioneringen

Ett överflöd av val och information tenderar att verka passiviserande. Som ett underlag för att bedöma om det samlade pensionsystemet kan anses uppfylla kraven på enkelhet och överblickbarhet har Riksrevisionen kartlagt de faktorer som individen ställs inför vid pensioneringen. Det handlar om olika, delvis samverkande – och motverkande – faktorer som kan ha avgörande betydelse när den enskilde ska besluta om sin pensionering. I detta avseende är även valet av utbetalningsprofil betydelsefullt (se kapitel 5). Nedan redovisas faktorer inom framför allt skattesystemet som har betydelse för valet av pensioneringsålder och som på olika sätt interagerar och påverkar det ekonomiska utbytet av olika val.

⁸³ Pensionsåldersutredningen, anförande av Ingemar Eriksson vid Framtidskommissionens seminarium "Bortom 65. Strategier för förnyade livschanser på arbetsmarknaden", den 7 februari 2012.

⁸⁴ S 2011:05.

Tabell 4.1 Schematisk bild av skatteeffekter och bidrag vid olika val av pensionsålder

	< 65 år	> 65* år
Arbete	Jobbskatteavdrag	Dubbelt jobbskatteavdrag Mer pensionsrätt (högre allmän pension) Förhöjt grundavdrag
Pension	Högre skatt Mindre pensionsrätt (lägre allmän- och tjänstepension)	Lägre skatt än vid tidigare uttag Förhöjt grundavdrag
Bidrag	A-kassa och sjukersättning upphör vid 65. Pensionsuttag före 65 påverkar ersättningen	Bostadstillägg och äldreomsorgs- och vårdkostnader följer andra regler än stöden innan 65 (kan kompensera för låg pensionsinkomst)

* individ som fyllt 65 år vid årets början

Källa: Riksrevisionens sammanställning.

Det faktiska ekonomiska utfallet (disponibel inkomst) för individen beror på inkomstnivå, brytpunkter för statlig⁸⁵ skatt och skattefria transfereringar – och vid vilken ålder från 61 år och senare som pensionsuttaget påbörjas. Dessutom kompliceras bilden ytterligare vid partiella pensionsuttag kombinerat med en nedtrappning i arbetstid, vilket innebär att skatteavdrag görs enligt två olika kolumner. Även reglerna kring övriga pensionsrelaterade ersättningar är komplicerade, vilket också gör det svårare för den enskilda att fatta rationella pensionsbeslut. Generellt gäller att det skattemässigt är särskilt lönsamt att arbeta efter 65 år, dock med undantag för låginkomsttagare, för vilka det ekonomiska utbytet av att vänta med att ta ut pension till efter 65 år påverkas av avräkningsregler för garantipension och bostadstillägg för pensionärer. Å andra sidan kan dessa skattemässiga fördelar bytas mot en plötsligt höjd skatt när individen väl går i pension (och utträder från arbetsmarknaden), beroende på var pensionsinkomsten hamnar i förhållande till brytpunkterna för statlig skatt.

Utformningen av skattesystemet just i övergången från arbete till pension är svår att greppa då olika former av regler och incitament möts. Jobbskatteavdraget gäller enbart för arbetsinkomster, vilket gör att skatten ökar för dem som går i pension. Detta uppvägs dock till viss del av ett särskilt grundavdrag, som dock inte är kopplat till inkomsttyp utan endast till ålder (gäller från 66 år och uppåt). Det förhöjda grundavdragets effekt är stigande upp till en viss nivå för att sedan sjunka. Det dubbla jobbskatteavdraget är å andra sidan kopplat till både arbetsinkomst och ålder (gäller från 66 år och

⁸⁵ Statlig inkomstskatt ska betalas med 20 procent på den beskattningsbara förvärvsinkomst som överstiger 420 800 och med ytterligare 5 procent på den del som överstiger 602 600 kronor (2014), detta oberoende av ålder.

upptät). Individerna måste väga in ökade inkomster före och efter pensioneringen när olika pensioneringstidpunkter övervägs.

Sjukpenning, arbetslöshetsersättning, föräldrapenning, pension och andra transfereringar ger inte rätt till skattereduktion. Det innebär att jobbskatteavdraget ökar det ekonomiska utbytet av arbetsinkomster i förhållande till inkomster från sociala transfereringar.

Som nämnts i föregående avsnitt informerar Pensionsmyndigheten om dessa effekter av skattesystemet. Dock ges inte individen något verktyg vare sig på myndighetens webbplats eller på webbplatsen Minpension.se för att själv kunna beräkna de skattemässiga konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Som Pensionsåldersutredningen⁸⁶ påpekade gör denna komplexitet det i praktiken omöjligt för äldre att bedöma effekten av extra års intjänande på den ekonomiska standarden efter pensioneringen. Pensionsåldersutredningen⁸⁷ pekar på de svaga incitamenten för många bland den tredjedel av alla pensionärer som har en låg pension och uppbär garantipension och bostadstillägg och betecknar det som en fattigdomsfälla. Den disponibla inkomsten resten av livet ökar obetydligt eller inte alls om de arbetar längre.

För individer med sjuk- och arbetslöshetsersättning upphör sådan ersättning vid 65 år (trots rätt att kvarstå i arbete till 67 år). Någon möjlighet för dessa att gå i pension senare än vid 65 år finns inte och därmed inte heller att stå till arbetsmarknadens förfogande.

4.2.3 *Inkonsekvent utformning av uttag av den allmänna pensionen och tjänstepensionen*

Den allmänna pensionen och tjänstepensionen uppvisar sinsemellan stora skillnader i villkor för pensionsuttag och möjligheter till en flexibel övergång mellan arbete och pensionering. Det gäller framför allt följande:

- Den allmänna pensionen kan startas och stoppas som individen vill, tjänstepensionen ligger fast.
- Tjänstepensionen betalas ut automatiskt vid 65, allmän pension kräver ansökan.
- Allmän pension kan kombineras obegränsat med arbete; man kan arbeta 100 procent och ta ut pension på 100 procent. Inom tjänstepensionen är möjligheterna begränsade.
- Temporärt uttag kan väljas och finns ibland som förval i tjänstepensionerna – livsvarig utbetalning i allmän pension (se kap. 5).
- Inget automatiskt fortsatt intjänande i vissa tjänstepensionsavtal efter 65.⁸⁸

⁸⁶ SOU 2012:28.

⁸⁷ S 2011:05.

⁸⁸ Ett undantag från detta är det nya kommunala avtalet AKAP-KL där den övre gränsen för intjänande är 67 år.

Inom den allmänna pensionen kan påbörjad utbetalning stoppas, vilket inte är möjligt inom tjänstepensionen. Det hänger delvis samman med en bestämmelse i inkomstskattelagen om att tjänstepensionen och privat pension de första fem åren inte får utgå med ett sjunkande belopp.⁸⁹ Delar av tjänstepensionen betalas ut automatiskt från 65 år, såvida den enskilde inte aktivt väljer att skjuta upp uttaget. I flera avtal om tjänstepensioner finns det begränsningar vad gäller möjligheten att uppbära tjänstepension och samtidigt arbeta. Reglerna innebär normalt att pensionen reduceras i förhållande till den arbetade tiden.

Mot bakgrund av den beteendekonomiska forskning som pekar på svårigheten att ta till sig informationen och fatta beslut kan dessa skillnader mellan pensionssystemen vara förvirrande för individen. Tjänstepensionernas utformning med automatisk utbetalning från 65 år (varefter inget ytterligare intjänande heller är möjligt) ger en påtaglig signal till den enskilde att det nu är "lämpligt" att gå i pension. Denna tydliga signal liksom av svårigheterna att överblicka alla faktorer som påverkar de ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ (tidpunkt och sätt) att gå i pension överskuggar sannolikt i praktiken de möjligheter till flexibilitet som finns inom ramen för det allmänna pensionssystemet. Även garantipensionärer och personer som försörjs inom olika socialförsäkringar har, som nämnts, i praktiken 65 år som pensionsålder.

I de möten som Riksrevisionen haft med olika aktörer framgår att det främst är utformningen av skattelagstiftningen, den därmed följande utformningen av avtalen och slutligen uppläggningsen av olika sorters it-system som är skälet till att tjänstepensionerna inte har samma flexibilitet som det allmänna systemet.⁹⁰ Det finns även en kostnadsaspekt i den meningen att automatiska system tenderar att generera mindre administration än system som leder till fler ändringar från individens sida. Enligt intervju med ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet är de ovan nämnda aspekterna av tjänstepensionssystemen inte väl utformade utifrån ett statligt perspektiv. Skillnaderna gör att systemet som helhet inte är enkelt och begripligt, vilket kan minska individens förståelse för hur han eller hon ska agera i systemet.

Vad gäller automatiska utbetalningar vid 65-årsåldern och möjligheten att ångra uttag uppger PTK och Svenskt Näringsliv att en eventuell ändring egentligen inte är en stor fråga för parterna, men det viktiga är att den lösning som gäller inte leder till att någon missar att ta ut pension.⁹¹ Denna bild delas också av företrädare för förvaltande bolag.⁹² Företrädare för det förvaltande

⁸⁹ Se 58 kap. 11 § *Inkomstskattelagen* (1999:1229).

⁹⁰ När det gäller intjänandet efter 65 år detta dock en förhandlingsfråga mellan parterna då arbetsgivarsidan ser ett intjänande efter 65 som en ökad kostnad. Möte med Svenskt Näringsliv 2014-02-07 och möte med PTK 2014-01-10.

⁹¹ Möte med PTK 2014-01-10.

⁹² Möte med Alecta 2014-01-21.

företaget AMF uppger att de ser ett stort behov av en ändring av kombinationen av automatisk utbetalning vid 65 i kombination med att det inte går att ångra uttaget. Man menar att detta är en vanligt återkommande orsak till stress hos många av de kunder som ringer bolaget inför sin pensionering, ofta i ett skede när det inte längre går att göra några ändringar. AMF menar att en ändring av detta förhållande vore önskvärt för individernas skull även om det skulle orsaka företaget kostnader i form av utveckling av olika it-system.⁹³

4.3 Analys av uttag av allmän pension och tjänstepension

I nedanstående tabell har valet av uttag vid, före eller efter 65 års ålder redovisats för allmän pension och ett antal tjänstepensionsförsäkringar.

⁹³ Möte med AMF 2014-01-22.

Tabell 4.2 Redovisning av uttagsförfarande för olika pensionsförsäkringar samt andel uttag vid 65 års ålder, före 65 års ålder och efter 65 års ålder⁹⁴

Sektor och avtal	Försäkring	Uttagsförfarande	Ålder då uttag sker (andel)		
			vid 65	före 65	efter 65
<i>Allmän pension</i>					
Allmän pension	Inkomst- och premiepension	Individen ansöker från 61	58%	29%	12%
<i>Tjänstepension</i>					
Statlig PA03	Kåpan Tjänste	Aktualiseringsbrev vid 65	79%	9%	11%
	Kåpan Ålderspension	Aktualiseringsbrev vid 65	74%	11%	15%
	SPV förmånsbestämd ålderspension	Arbetsgivaren efter uppsägning	49%	23%	28%
Privata arbetare SAF-LO	AMF:s försäkringar inom SAF/LO	Aktualiseringsbrev vid 65	ca 84%	ca 13%	ca 3%
	Folksam LO fondförsäkring inom SAF/LO	Aktualiseringsbrev vid 65	82%	12%	6%
Privata tjänstemän ITP	Alectas försäkringar inom ITP	Aktualiseringsbrev vid 65	76%	13%	11%
Kommun/landsting KAP-KL	KPA:s försäkring inom KAP-KL	Aktualiseringsbrev vid 65	75%	13%	12%

Not: Inom ITP är 64 år och 11 månader den tekniska pensionsåldern. Därför har Alecta definierat pensionsåldern "65" som 65 år ± tre månader och subtraherat tre månader från 64 och tre månader från 65.

Källa: Riksrevisionens sammanställning av data från tjänstepensionsförvaltare.

I tabellen har uttaget av pension inom olika försäkringar inom den allmänna pensionen och tjänstepensionen sammanställts. Tabellen indikerar att det varierande uttagsförfarande som tillämpas tycks leda till att individen tar ut sin pension vid olika tillfällen, vilket leder till att individen hanterar sina val om hur pensionen ska tas ut vid olika tillfällen. Detta innebär en tidsmässigt splittrad valsituation eftersom uttagets påbörjande innebär att även de val om förvaltning av pensionskapitalet, skyddet av efterlevande och uttagsprofil

⁹⁴ Tabellen bygger på underlag från Pensionsmyndigheten 2013-07-10, Folksam och KPA 2014-02-11, Alecta 2014-03-12, SPV 2014-02-28, samt rapporterna SPV (2013), s. 9-11 och AMF (2013), s. 10.

som gäller för försäkringen oftast avgörs.⁹⁵ En stor variation i uttagsåldrar kan således indikera att individen har tagit ställning till sina val inför pensionsinträdet vid olika tidpunkter.

Tabellen pekar på att de varierande uttagsförfaranden som tillämpas mellan främst den allmänna pensionen och tjänstepensionen samvarierar med att olika andelar av de försäkrade gör sitt uttag vid åldern 65 år. Ett aktualiseringsbrev leder till att individen måste ta ett initiativ för att stoppa pensionsutbetalningen, medan en valfri ansökan efter 61 leder till att individen i stället måste ta ett initiativ för att påbörja pensionsutbetalningen. Som referens framkom det i en utvärdering som Pensionsmyndigheten gjorde av det orange kuvertet 2009 att 25 procent av de tillfrågande inte hade öppnat kuvertet, och av de som hade öppnat kuvertet hade 47 procent läst hela eller merparten av innehållet.⁹⁶ Den samvariation mellan det förval som ett automatiskt aktualiseringsbrev vid 65 utgör och en hög andel uttag vid just 65 års ålder som kan ses i ovanstående tabell går därmed möjligt att förklara med hur utbetalningsförfarandet har utformats.

Andelen uttag före respektive efter 65 varierar också mellan de olika försäkringarna. En sannolik förklaring till detta är att de olika avtalsområdena omfattar olika yrkeskåror och arbetsförhållanden, vilket skapar olika behov av tidig eller sen pensionering. Inom SAF-LO, där andelen arbetare med fysiskt påfrestande arbeten kan förväntas vara relativt hög, är uttagen av pension efter 65 få. Inom PA03 och ITP, där många yrkesgrupper utgörs av tjänstemän, är andelen uttag efter 65 högre. Trots att andelen uttag efter 65 inom dessa avtalsområden av den anledningen kan förväntas vara hög är det intressant att notera att andelen endast når upp till samma nivå som gäller för hela den allmänna pensionen, där alla typer av yrkesgrupper ingår.

Det finns dock även andra faktorer än enbart uttagsförfarandet som kan spela in i de varierande mönster för uttag av allmän pension och tjänstepension som tabellen pekar på. Dels varierar de urval från vilka ovanstående procenttal härstammar, där den allmänna pensionen täcker i stort sett hela befolkningen, medan tjänstepensionen täcker delar av befolkningen. En möjlig förklaring till denna variation kan också vara att individen kan vara mindre benägen att bry sig om försäkringar som enbart innehåller ett mindre kapital. Dessa tas då ut vid 65 års ålder automatiskt för att individen inte vill bry sig om mindre försäkringar. I det underlag som Riksrevisionen har tagit del av från företaget Alecta redovisas också att den genomsnittliga pensionsnivån för uttag vid 65 års ålder är lägre än för uttag före och efter 65 års ålder (bland företagets kunder). Men även om det sannolikt är så att många av de mindre

⁹⁵ Detta gäller i hög grad den allmänna pensionen då de val som går att ändra i efterhand sällan ändras. Inom tjänstepensionen läses de flesta val när utbetalningen har påbörjats.

⁹⁶ Premiepensionsmyndigheten (2009a), s. 24.

försäkringarna betalas ut vid just 65, så betyder det inte att dessa är oväsentliga för individens ekonomi som pensionär. Den genomsnittliga uttagsnivån hos Alectas kunder ligger även vid 65 års ålder på en hög nivå på mellan 2 700 och 5 600 kronor per månad beroende på livsvarigt eller temporärt uttag. De uttag som ingår i tabellen ovan har även rensats från de minsta försäkringarna då engångsutbetalningar inte ingår. Det går dock inte att utesluta andra förklaringsfaktorer utan att göra en utförligare analys på individnivå.⁹⁷

Tabellen pekar även på en skillnad mellan de tjänstepensionsförsäkringar inom det statliga avtalet PA03 som betalas ut med ett aktualiseringsbrev och den förmånsbestämda försäkring som man ansöker om genom arbetsgivaren efter uppsägning. Andelen som får sin förmånsbestämda pension utbetald vid just 65 års ålder är 25–30 procentenheter lägre än inom de övriga försäkringarna inom samma avtal. Att andelen är markant lägre än inom de övriga två försäkringarna inom det statliga avtalet är en sannolik följd av uttagsförfarandet. Att ansöka om pension i samband med uppsägningen från arbetet kan av naturliga skäl ge en tydligare koppling mellan uppsägningsdatumet och uttagsåldern.

Till analysen bör även lyftas fram att en individ inte måste förlora eller tjäna något på att få ut en del av sin pension vid ett annat tillfälle. En omedveten automatisk utbetalning vid 65 skulle dock kunna leda till att individen ofrivilligt betalar statlig skatt och eventuellt värmskatt på pensionen i de fall individen är en höginkomsttagare. När ansvaret ligger på individen för att ansöka finns också risken för att individen inser detta för sent och får en svår ekonomisk situation under den tid som en ansökan handläggs.

4.4 Riksrevisionens iakttagelser

Trots de möjligheter till flexibilitet som finns i det allmänna pensionsystemet har inte pensioneringsmönstret ändrats nämnvärt. Pensionsmyndigheten informerar generellt på ett utförligt sätt om hur man ansöker om allmän pension och om möjligheterna till individuellt anpassade pensionsuttag. Det finns dock inga möjligheter för den enskilde att via Pensionsmyndighetens webbplats eller via Minpension.se beräkna olika skatteeffekter eller livsinkomster.⁹⁸

Riksrevisionen har kartlagt faktorer som sannolikt påverkar individens val av tidpunkt för att påbörja pensionsuttag. Resultatet tecknar en bild av en mängd,

⁹⁷ En sådan analys skulle kräva kunddata på individnivå från tjänstepensionsförvaltare, vilket inte har setts som en möjlig studie att genomföra inom ramen för granskningen.

⁹⁸ Pensionsmyndigheten har under våren 2014 lagt upp typfallsmodellen på sin webbplats. Myndighetens huvudsakliga målgrupp för denna modell är dock inte den breda allmänheten eftersom modellen ställer vissa krav på användaren. Intervju med Pensionsmyndigheten 2013-10-06.

delvis motverkande faktorer, vilkas konsekvenser för pensionen är mycket svåra att överblicka för den enskilde. Det kan utifrån de forskningsresultat som beskrivs i avsnitt 2.5 antas att olika incitament, exempelvis det dubbla jobbskatteavdraget, får en avsevärt begränsad effekt i de fall som den samlade komplexiteten gör att denna typ av incitament inte blir tydliga. Ur ett individperspektiv begränsas i praktiken valet av komplexiteten.

Rutinerna för uttag av tjänstepension skiljer sig från uttag av den allmänna pensionen. Ansökan kan göras antingen genom arbetsgivaren eller genom att den anställde vänder sig direkt till sitt pensionsbolag. Några månader före 65-årsdagen skickar bolagen ut information om att utbetalningen av tjänstepensionen snart kommer att påbörjas. Informationen om utbetalningen i pensionsbolagens information till individen i aktualiseringsbrev kan dock vara knapphändig. Den enskilde ges som regel inget utförligare underlag i dessa aviseringar för att kunna agera överlagt. När utbetalningen väl har påbörjats finns, som nämnts, ingen möjlighet att ångra sig.

Valmöjligheterna inom den allmänna pensionen respektive tjänstepensionen är på flera punkter inkonsekventa. Den allmänna pensionen kan startas och stoppas som individen vill, medan ett påbörjat uttag av tjänstepensionen ligger fast. Tjänstepensionen betalas i huvudsak ut automatiskt vid 65 år, men den allmänna pensionen kräver en ansökan. Den allmänna pensionen kan kombineras obegränsat med arbete redan från 61 års ålder. Inom tjänstepensionen är möjligheterna dock oftast begränsade innan 65 års ålder.

Riksrevisionen ser en samvariation mellan benägenheten att ta ut pension vid 65 och ett uttagsförfarande som bygger på automatisk utbetalning vid 65. Tjänstepensionen ger genom automatisk utbetalning utan möjlighet att i efterhand ångra sig och i många fall utan möjlighet till fortsatt intjänande efter 65 år en "knuff" mot att gå i pension vid 65 år. Även för garantipensionärer och försörjda inom övriga socialförsäkringar finns i praktiken inget annat val än att pensioneras vid 65 års ålder.



5 Valet av utbetalningsprofil

Inom både den allmänna pensionen och tjänstepensionen ges individen ett antal möjligheter att påverka hur mycket av pensionsmedlen som ska kunna tas ut tidigt eller sent under livet som pensionär. Inom tjänstepensionen är ett exempel temporära uttag, där pensionsförsäkringen betalas ut under ett på förhand definierat antal år, vilket är ett sätt att ta ut mer pengar under de tidiga pensionärsåren.

5.1 Val av utbetalningsprofil inom den allmänna pensionen och tjänstepensionen

Det finns flera olika sätt att påverka pensionens utbetalningsprofil. Nedan ges en kortfattad beskrivning av dessa en uppgift om i vilket avsnitt de behandlas.

Avsnitt 5.2:

- **Partiella uttag:** Att ta ut en del av pensionen, exempelvis 25, 50 eller 75 procent.
- **Partiella uttag kombinerat med arbete:** Att ta ut en del av pensionen under tiden som man fortsätter att arbeta.
- **Ändrat/uppskjutet uttag:** Att skjuta upp en pensionsutbetalning (tjänstepension) eller att påbörja en utbetalning och sedan ändra uttagsandel eller stoppa den helt (allmän pension).

Avsnitt 5.3:

- **Tidigt uttag kombinerat med arbete:** Att ta ut pensionen i sin helhet under tiden som man fortsätter att arbeta.

Avsnitt 5.4:

- **Byte av förvaltare som ger nytt livslängdsantagande och en ny prognosränta (tjänstepension):** Detta är förutsättningar i försäkringen som kan påverkas av ett byte av förvaltare, vilket i sin tur påverkar hur mycket som betalas ut och hur utbetalningen fördelas över livet.

Avsnitt 5.5:

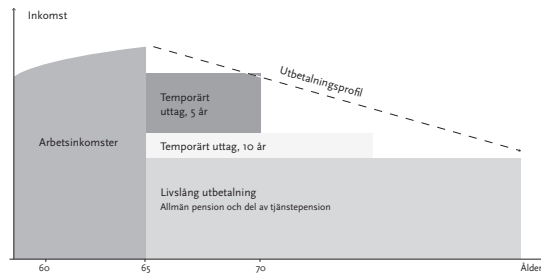
- **Temporära uttag (tjänstepension):** Att ta ut sin tjänstepension under en tidsbegränsad period, vanligen 5–20 år.

Utöver de ovan nämnda valmöjligheterna är det också möjligt att ta ut olika delar av pensionen sekventiellt, exempelvis tjänstepensionen först temporärt under fem år och därefter påbörjas utbetalningen av allmän pension.

5.1.1 Schematiska exempel på hur pensionsplanering kan påverka utbetalningen sett över livet

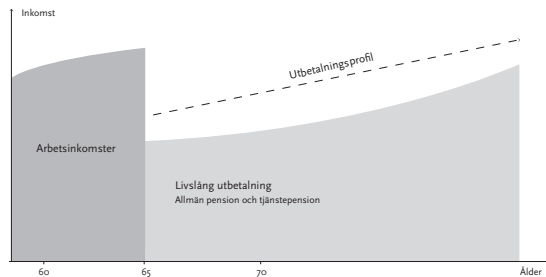
Sett som en helhet ger det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionen individen stora möjligheter att fördela pensionskapitalet över tiden som pensionär. De nedanstående exemplen speglar en möjlig kombinerad effekt av temporära uttag och varierande prognosräntor.

Figur 2 Exempel på utbetalningsprofil: Delar av pensionen utbetalas temporärt, samtliga delar av tjänstepensionen utbetalas med hög prognosränta



Källa: Riksrevisionen.

Figur 3 Exempel på utbetalningsprofil: All pension utbetald livsvarigt med låg prognosränta



Källa: Riksrevisionen.

Exemplen visar hur olika val av utbetalningsprofil kan påverka den allmänna utvecklingen av pensionen. I det övre fallet har individen valt att ta ut mycket av sin pension tidigt. I det nedre fallet har individen valt att ta ut pensionen så att den växer med tiden. Exemplen är schematiska och speglar inte ett faktiskt utfall, de ska endast åskådliggöra den principiella skillnaden som kan bli resultatet av olika val av pensionsutbetalning. En viktig poäng är att förutom temporära uttag är också prognosräntan en viktig faktor för hur stor pensionsutbetalningen blir vid olika tidpunkter i livet.

5.2 Partiella och ändrade pensionsuttag

Det är möjligt att ta ut en del av den allmänna pensionen partiellt (25, 50 eller 75 procent). Möjligheten att göra partiella pensionsuttag av tjänstepensionen varierar, men är oftast begränsad i avtalen.

De flesta som tar ut sin allmänna ålderspension väljer dock att ta ut hela pensionen på en gång. Att ta ut pensionen partiellt är ovanligt, men där det förekommer är det vanligast bland dem som tar ut pensionen före 65 års ålder. För samtliga med inkomstpension hade en procent partiell pension i december 2011. Premiepensionen uppvisar ett något annat mönster. Det är ganska många under 65 år som väljer att ta ut en fjärdedels premiepension men inte någon annan pension, sannolikt för att ta del av pensionärsrabatter.⁹⁹ Av de personer som fick sin första ordinarie månadsutbetalning från inkomstpension 2012 gjorde 3 procent (cirka 3 700 individer) ett partiellt uttag. Av dessa tog drygt

⁹⁹ Pensionsmyndigheten (2012b).

hälften ut halv pension. Bland premiepensionärerna var andelen med partiella uttag 5 procent, varav två tredjedelar tog ut 25 procent av sin premiepension.

5.2.1 *Information om valet av partiella eller ändrade pensionsuttag*

I ansökningsblanketten om allmän pension med tillhörande anvisningar framgår att man kan ta ut hela eller delar av sin inkomstpension och/eller premiepension. Möjligheterna beskrivs även i en broschyr och på Pensionsmyndighetens webbplats. Här finns också informationen om att man när som helst kan ändra sitt uttag, det vill säga minska, öka eller återkalla (göra ett uppehåll i) uttaget av hela eller delar av den allmänna pensionen genom en särskild ansökningsblankett.

På tjänstepensionsområdet finns inom ITP-avtalet en möjlighet att dela pensionen och ta ut en del åt gången, vilket informeras om på valcentralen Collectums webbplats.¹⁰⁰ Även i aktualiseringsbrevet från det förvaltande företaget Alecta finns det information om att detta är möjligt, liksom på företagets webbplats. Möjligheten till partiella uttag finns även inom det kommunala avtalsområdet. Informationen om denna möjlighet är vad Riksrevisionen erfar dock mycket begränsad.¹⁰¹ Riksrevisionen har inte stött på någon annan information om möjligheten att ta ut tjänstepension i kombination med fortsatt arbete.¹⁰²

5.2.2 *Variierande möjligheter att återkalla pension och att göra partiella uttag*

Möjligheten att göra partiella uttag är mer generell inom den allmänna pensionen än inom tjänstepensionen, inom den allmänna pensionen framgår valmöjligheten och valet direkt på ansökningsblanketten. Möjligheten att kunna göra partiella uttag varierar mellan tjänstepensionsavtalen. Individen kan dock själv välja att ta ut vissa försäkringar och senarelägga andra för att sätta ihop ett eget partiellt uttag, vilket dock kräver viss pensionsplanering. Ett återkallande av tjänstepension sedan utbetalningen väl har börjat är inte möjligt i något avtal. Informationen om att ta ut tjänstepension i kombination med fortsatt arbete är generellt sett begränsad (med vissa undantag). För individen blir helhetsbilden av ekonomin vid en nedtrappning av arbete i kombination med partiell pension därmed svårare att greppa.

¹⁰⁰ Collectums webbplats. *Välja utbetalning av pensionen* (2014-05-28).

¹⁰¹ Riksrevisionen har hittat information om detta hos företaget SPP. Dock inte hos KPA eller de valcentraler som finns på det kommunala avtalsområdet.

¹⁰² Denna information finns med undantag av Alecta inte i företagets aktualiseringsbrev. Riksrevisionen har inte hittat någon information om detta på företagets webbsidor.

5.2.3 *Nyttjandet av möjligheten till partiella pensionsuttag kombinerat med arbete*

Pensionsåldersutredningen konstaterar att skatte- och bidragssystemen påverkar arbetsutbud särskilt bland personer med låga inkomster. Höga marginaleffekter för dem med de lägre inkomster kan leda till att den flexibilitet som finns inbyggd i det reformerade pensionssystemet, där individen kan kombinera arbete och pension, endast utnyttjas av individer med högre inkomster. Konsekvensen blir i sin tur att individer med låga inkomster har sämre förutsättningar att förbättra sin ekonomiska situation.¹⁰³

Inom granskningen har Riksrevisionen utrett om pensionärer som vid pensionsinträdet valde partiella uttag under åren 2008 och 2009 kombinerade uttaget med någon annan inkomst (exklusive sociala ersättningar).

Sammanfattningsvis kombineras partiella uttag med arbete i högre grad än vad helt uttag av pension gör. I genomsnitt tycks uttagsnivån också följa en nedtrappning i inkomstnivån. Undersökningen visar att av de som tog ut en fjärdedel av sin inkomstpension fortsatte många att arbeta, då 83 procent hade pensionsgrundande inkomst under året efter att de gick i pension. Genomsnittsinkomsten bland dessa pensionärer uppgick till 87 procent av inkomsten de hade året innan pensionsuttaget. Bland de pensionärer som tog ut 50 procent av sin inkomstpension hade 86 procent en pensionsgrundande inkomst året efter och inkomsten uppgick i genomsnitt till 59 procent av den inkomst de hade året innan det första uttaget gjordes. Av de som tog ut inkomstpensionen till 75 procent hade 78 procent en inkomst året efter pensionsuttaget. Inkomsten uppgick i genomsnitt till 63 procent av den pensionsgrundande inkomst de haft innan pensionsinträdet.

5.2.4 *Nyttjandet av möjligheten till ändrat eller uppskjutet pensionsuttag*

För att bedöma hur vanligt det är att utnyttja möjligheterna till ändrat uttag inom den allmänna pensionen har Riksrevisionen i nedanstående tabell sammanställt antalet ändrade och återkallade uttag under 2012.

¹⁰³ SOU 2012:28, s. 271.

Tabell 5.1 Antalet ändrade och återkallade pensioner jämfört med det totala antalet pensionsuttag under 2012.¹⁰⁴

	Antal	Förändringar i förhållande till förstagångsuttag
Totalt antal förstagångsuttag	130 280	–
Återkallad pension	959	0,7%
Minskat uttag	395	0,3%
Ökat uttag	5 243	4,0%
– varav 50 till 100%	2 642	2,0%
– varav 25 till 100%	1 432	1,1%

Källa: Pensionsmyndigheten.

Tabellen visar samtliga ändringar som gjorts på individens begäran under 2012 hos Pensionsmyndigheten. Det innebär att en och samma individ kan ha gjort flera ändringar som kommer med ovan. Tabellen visar att den enskilde sällan väljer att återkalla eller minska sin pension i förhållande till hur många som tar ut sin pension under samma år. Det är vanligare att individer tar ut pensionen partiellt först för att sedan öka pensionen. En andel av de i ovanstående tabell som inledningsvis tar ut 25 procent av pensionen kan sannolikt vara individer som till exempel vill nyttja olika former av pensionärsrabatter genom att ta ut 25 procent av sin premiepension.

5.2.5 Risk för att möjligheterna inte nyttjas på grund av inkonsekvent utformning av valet

Partiella pensionsuttag, ändrade pensionsuttag och återkallade pensionsuttag är en möjlighet till flexibilitet som i dagsläget endast används av några få procentenheter av individerna i relation till dem som går i pension. En möjlig förklaring kan vara att det kan vara svårt att få en överblick över hela sin pension inklusive tjänstepensionen och hur inkomsten påverkas av ett beslut att ta ut pensionen partiellt och därtill försöka bedöma de skattemässiga konsekvenserna.¹⁰⁵ Företrädare för det förvaltande företaget KPA menar att bland de pensionsfrågor som dominerar i media kan sådana valmöjligheter som partiella uttag ofta komma i skymundan, och i företagets undersökningar bland kunder har man märkt av en låg kunskap om denna valmöjlighet.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Underlag från Pensionsmyndigheten 2014-04-15 och 2013-07-10.

¹⁰⁵ Folksam menar även att valet kan påverkas av att det kan vara svårt att gå ned i arbetstid på arbetsmarknaden samt att den ekonomiska vinsten av valet kan vara för liten. Underlag från Folksams faktagranskning 2014-05-07.

¹⁰⁶ Möte med KPA pension 2014-02-12.

Utifrån de data som har analyserats i denna granskning kan man inte med säkerhet säga vad den låga andelen partiella uttag beror på. Riksrevisionen noterar dock att informationen om möjligheten varierar mellan tjänstepension och allmän pension, och så även valmöjligheten. Om de låga andelarna som nyttjar flexibiliteten i systemet är ett resultat av att möjligheterna är okända eller svårförutsägbara kan det få konsekvensen att vissa inte utnyttjar den flexibilitet att "trappa ned" inför pensionen som finns, även om en sådan vilja finns hos individen. Därmed finns också en risk för att individen helt lämnar arbetslivet tidigare än vad som annars hade varit nödvändigt.

5.3 Tidigt uttag kombinerat med arbete inom den allmänna pensionen

Det allmänna pensionssystemet erbjuder uttag av pension vid 61 års ålder men begränsar inte individens möjlighet att fortsätta arbeta. Denna möjlighet har lett till att rådgivningsföretag erbjuder individen förvaltning, ofta med argument om bättre kapitalavkastning och efterlevandeskydd, av den pension som tas ut från 61 medan individen fortsätter att arbeta.

Pensionsmyndigheten tillhandahåller information i form av frågor och svar om hur individen kan ställa sig till ett erbjudande från ett företag om denna typ av uttag. Informationen anger att individen måste informera sig om diverse långsiktiga effekter för pensionen som kan bli resultatet av ett sådant uttagsförfarande. Utöver detta ger Pensionsmyndigheten ett antal konkreta tips om att den allmänna pensionen sjunker vid ett tidigt uttag, att bostadstillägget kan bli lägre och att valet kan vara fördelaktigt om individen tror att hon inte ska leva så länge. Det är rådgivaren som förväntas kunna ge individen en utförlig kalkyl av effekterna av valet.¹⁰⁷

Riksrevisionen har med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell gjort egna beräkningar av långsiktiga utfall för typindivider (låg-, och höginkomsttagare) som tar ut hela sin allmänna pension från 61 år och samtidigt fortsätter arbeta fram till 65 års ålder. Det ackumulerade pensionskapitalet från åldern 61 till 65 antas bli placerat i en kapitalförsäkring för att betalas ut under fem år från åldern 66 till 70 år. Från 65 år tillkommer även tjänstepension.¹⁰⁸

Resultatet av simuleringen visar att inkomsttagare som vid pensioneringen har en lön under 30 000 kronor i månaden vid pensionering livsvarigt kan tjäna

¹⁰⁷ Pensionsmyndigheten skriver följande på sin webbplats: "Det du bör göra är att ta reda på hur ett tidigt uttag av din allmänna pension påverkar din privatekonomi i alla år som pensionär. Det är särskilt viktigt att ta reda på hur din ekonomi ser ut när du fyllt 70 år och åren därefter. I dina beräkningar bör du också ta hänsyn till den förväntade avkastningen och vilka skatteeffekter det blir" Pensionsmyndighetens webbplats. *Vanliga frågor* (2014-04-21).

¹⁰⁸ Förutsättningarna har närmare beskrivits i bilagan.

cirka 50 000 kronor på att ta ut allmän pension från 61 år och samtidigt fortsätta jobba heltid till 65 år i jämförelse med att jobba till 65 och ta ut pension vid 65. Detta förklaras framför allt av att en lägre allmän pension från 65 år (till följd av tidigt uttag) berättigar individen till bostadstillägg från 65 år. I beräkningen har Riksrevisionen också kontrollerat för effekten av avräkning av bostadstillägg till följd av förmögenhet. Höginkomsttagare är, förutsatt normal avkastning på kapital, i stället förlorare på denna strategi. Det beror på att höginkomsttagare betalar högre skatt på sin pension om uttaget kombineras med arbete, samtidigt som dessa grupper inte är berättigade till grundskyddet i den allmänna pensionen.

Riksrevisionen har inte exakt kunnat bedöma hur många som omfattas annat än att konstatera att det är vanligt att individer försätter att ha en arbetsinkomst även efter att de börjat ta ut sin pension.¹⁰⁹ Riksrevisionen har också noterat att det finns företag som inriktar sig på erbjudanden om uttag av pension vid 61 för att sedan förvalta pengarna. Företagen poängterar ofta att uttagsmöjligheten ska ses som ett sätt att göra det möjligt att ge den allmänna pension som tas ut tidigt till efterlevande.

Enligt ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet är man medveten om denna möjlighet, men det är svårt göra något åt saken eftersom bostadstillägget utgör en del av grundtryggheten i systemet, och därmed garanterar en lägstnivå på inkomst som inte kan understigas.¹¹⁰

5.3.1 *Svårförutsägbara effekter och risk för kortsiktiga pensionsuttag*

Det är svårt att uppnå en fullständigt rättvis fördelning för alla inkomstgrupper i samhället när system med en grundskyddande funktion ska kombineras med flexibilitet och incitament som gynnar fortsatt arbete. Flexibiliteten i systemet har dock justerats och ändrats i andra fall där effekterna blir svårhanterliga eller står i strid med de övergripande intentionerna med systemet. Ett sådant exempel är begränsningen av massfondbyten som orsakade stora kostnader för kollektivet inom premiepensionen.

Riksrevisionen kan utifrån sina beräkningar se att systemet i detta fall ger mycket svårförutsägbara ekonomiska effekter av ett val vars syfte är att erbjuda individen flexibilitet inför pensioneringen. Valet kan leda till förluster för vissa inkomstgrupper, och de inkomstgrupper som kan beräknas tjäna på ett visst beteende tar stora risker att ändå bli förlorare på strategin. Dessutom är utfallet beroende av en stor mängd faktorer som exempelvis civilstånd, förmögenhet, bostadskostnad, inkomst, avkastning och att olika regler för skatt och bidrag långsiktigt består. Pensionsmyndighetens information på området är i dagsläget generellt hållen då individens specifika förutsättningar kan variera

¹⁰⁹ Prop. 2013/14:1, s. 21.

¹¹⁰ E-postsvar från ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet 2014-03-06.

kraftigt. Myndigheten uppmanar individen att på egen hand göra en beräkning av hela livets pension inklusive skatteeffekter och avkastning, något som kan bedömas vara ytterst svårt. Riksrevisionen menar att en uppmaning att göra en så komplicerad beräkning sannolikt minskar den enskildes möjlighet att självständigt utvärdera de ekonomiska konsekvenserna. Då har de företag som erbjuder olika förvaltningstjänster ett kunskapsövertag gentemot individen som kan vara svårt att överbrygga.

Riksrevisionen ser också denna möjlighet som en typ av "temporärt uttag" av allmän pension eftersom den gör det möjligt för individen (utan att ha behovet av pensionen till sin försörjning) att tidigarelägga en andel av den allmänna pensionen för att kunna konsumera den under de första åren som pensionär. Riksrevisionen noterar att möjligheten öppnar upp för en kortsiktighet i den ekonomiska framförhållningen som pensionär som systemet inte erbjuder i övrigt. I princippropositionen till det allmänna pensionssystemet angavs långsiktigheten som ett mål för den obligatoriska allmänna pensionen, delvis av det skälet att staten annars skulle riskera att behöva stå för försörjningen för de individer som inte varit tillräckligt långsiktiga på egen hand. Därutöver kan möjligheten delvis stå i konflikt med målet om solidarisk finansiering av det allmänna pensionssystemet och principen om att den allmänna pensionen ska utbetalas livsvarigt.

5.4 Prognosräntor och livslängdsantaganden inom tjänstepensionen

Prognosräntor och livslängdsantaganden är faktorer som kan påverka utbetalningsprofilen kraftigt. Prognosräntor och livslängdsantaganden är inte direkt valbara för individen, men om individens försäkring medger flytträtt kan denne flytta kapitalet till en försäkring med en annan prognosränta och ett annat livslängdsantagande. Det kan dock även finnas begränsningar i hur långt före en påbörjad utbetalning som individen får flytta sitt kapital. Ett byte är normalt sett också förknippat med en kostnad som kan uppgå till några hundra kronor alternativt en avgift på kapitalet på mellan 1 och 3 procent.¹¹¹ Prognosräntan kan även ändras när företaget ser ett behov av en sådan ändring för att kunna uppfylla sina åtaganden.

Prognosräntan är ett förskott på pensionen för att inkludera förväntad framtida avkastning på pensionskapitalet. Om en pensionsförsäkrings prognosränta är noll kan utbetalningen förväntas bli exponentiellt stigande om avkastningen är högre än inflationen. Om en försäkring har en hög prognosränta inkluderas denna förväntade framtida avkastning redan från början i utbetalningarna,

¹¹¹ Se Konsumenternas webbplats. *Konsumenternas jämförelser av valbara bolag* (2014-05-28).

vilket leder till att pensionen inte ökar lika mycket årligen, men förskottet gör den högre i början av utbetalningstiden.

Ett livslängdsantagande är ett antagande om hur länge individerna i ett kollektiv kommer att leva i genomsnitt. Detta uttrycks ofta genom att ange den genomsnittliga förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder. Om företaget antar en för kort livslängd i förhållande till hur länge kollektivet i genomsnitt lever så gör det en förlust i denna del av förvaltningen. Om företaget däremot antar ett för långt livslängdsantagande kan det i stället göra en vinst. Inom kollektivägda och vinstutdelande företag hanteras dessa vinster och förluster olika. De företag som är valbara inom de olika tjänstepensionsavtalen beslutar själva över det livslängdsantagande som ska gälla för dess försäkringar.

5.4.1 *Det saknas information om prognosräntor och livslängdsantaganden*

I Riksrevisionens granskning *Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av informationen på tjänstepensionsmarknaden* (2012:16) konstaterades att den information om prognosräntor och livslängdsantaganden som ska redovisas till arbetstagarna inte var reglerad i avtalen.¹¹² I denna granskning har genomgångar gjorts av aktualiseringsbrev och hemsidor. Genomgången pekar på att informationen om prognosräntor och livslängdsantaganden inte finns i de genomgångna aktualiseringsbrev som skickas ut inför pensionen eller på någon framträdande plats på de förvaltande företagens hemsidor. I flera fall har Riksrevisionen inte kunnat hitta någon information alls från företagets sida om vilken prognosränta eller vilket livslängdsantagande som gäller.

Pensionsmyndigheten har i samarbete med Svensk Försäkring infört en prognosstandard där prognosräntan och livslängdsantagandet för försäkringen ingår.¹¹³ Detta gör att individen via webbsidan Minpension.se ska kunna se hur utbetalningen påverkas över tid. Minpension.se har infört denna prognosstandard, men i dag levereras sällan den nödvändiga informationen från företagen. Detta gör att det oftast är schabloner som används. Minpension.se ser detta som ett kvalitetsarbete och man arbetar med att få bolagen att börja leverera dessa data.¹¹⁴

Den tydligaste informationssidan för prognosräntor och livslängdsantaganden är i dagsläget de jämförelser utifrån uppgifter som hämtats från företagen som finns tillgängliga på Konsumenternas Försäkringsbyrås webbplats.¹¹⁵

¹¹² Riksrevisionen (2012), s. 56.

¹¹³ Pensionsmyndigheten (2012c).

¹¹⁴ Möte med Minpension.se 2014-02-25.

¹¹⁵ Se Konsumenternas webbplats. *Konsumenternas jämförelser av valbara bolag* (2014-05-28).

5.4.2 *Stor inverkan på utbetalningens storlek*

De exempelberäkningar för prognosräntor som Riksrevisionen har gjort utifrån standardiserade värden pekar på att den genomsnittliga utbetalningen under de fem första åren är 17 procent högre om prognosräntan är 2 procent i stället för 0 procent. Den genomsnittliga utbetalningen under de fem första åren blir 31 procent högre om prognosräntan är 3,5 procent i stället för 0 procent. En låg prognosränta leder dock till högre utbetalningar sett över lång tid. Efter ett tiotal år kommer en utbetalning med låg prognosränta ifatt en motsvarande utbetalning med hög prognosränta och blir efter hand högre förutsatt en normal avkastning på kapitalet.¹¹⁶

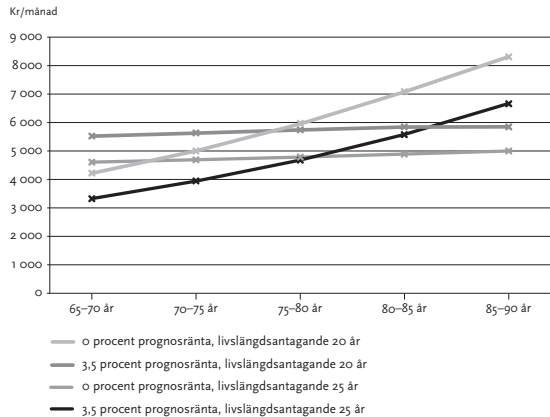
När det gäller livslängdsantaganden visar de exempelberäkningar som Riksrevisionen genomfört inom granskningen att hur mycket pengar som betalas ut av det förvaltande företaget har en avgörande påverkan. De företagen som har ett lägre livslängdsantagande kommer under hela individens livstid att betala ut mer pengar i pension varje månad, oavsett hur länge individen lever. Skillnaden i utbetalt belopp mellan en försäkring med ett 20-årigt livslängdsantagande och en med ett 25-årigt livslängdsantagande är mellan 20 och 23 procent beroende på livslängd. Effekten för individen kan bli avsevärd sett till utbetalt kapital; vid medellivslängden uppgår skillnaden i ovanstående exempel som mest till cirka 250 000 kronor i ackumulerade utbetalningar (se även tabell 5.4).

Vidare gäller de ovan nämnda skillnaderna företag som följer de gängse normerna för dödlighetsantaganden, men detta är inte alltid fallet. I själva verket är de redovisade livslängdsantagandena enbart företagets uppskattning om livslängden vid 65 års ålder. Därefter har företagen ett antagande för varje följande år. Vissa företag avviker från den nämnda normen, vilket gör att utbetalningens storlek relativt andra försäkringar varierar från år till år. När varje företag följer ett eget antagande för återstående livslängd för varje enskild ålder, är det således en närmast omöjlig uppgift att beräkna den faktiska utbetalningen. Dessutom kan det förvaltande företaget ändra livslängdsantagandet under utbetalningstiden om ett sådant behov uppstår. Det enda sätt på vilket en individ kan skydda sig eller försöka förutse en sådan utveckling är genom att ta ställning till den långsiktiga hållbarheten i företagets finansiella ställning.

Nedanstående diagram beskriver den kombinerade effekten av både livslängdsantaganden och prognosräntor.

¹¹⁶ Riksrevisionens beräkningar, se bilagan.

Diagram 5.1 Redovisning av den kombinerade effekten av varierande livslängdsantaganden och prognosräntor¹⁷



Källa: Riksrevisionens beräkningar.

Diagrammet visar att för individens ekonomi är effekten av livslängdsantaganden och prognosräntor potentiellt avgörande skillnader för hur utbetalningen av pensionskapitalet fördelas över pensionen. Skillnaden mellan en försäkring med en hög prognosränta och ett kort livslängdsantagande och en försäkring utan prognosränta och ett långt livslängdsantagande är avsevärd. I det första fallet (hög och kort) får individen i genomsnitt cirka 5 500 kronor i månaden under de första fem åren, i det andra fallet (ingen och lång) får individen cirka 3 300 kronor i månaden i genomsnitt under de första fem åren. I det första fallet får individen därmed i genomsnitt 65 procent mer per månad i pension. Av diagrammet framgår också att det är först när individen passerat 85 års ålder som utbetalningen blir högre från försäkringen utan prognosränta och långt livslängdsantagande.

Inom ramen för Finansinspektionens tillsynsansvar pågår ett arbete med tjänstepensionsföretagens livslängdsantaganden. Finansinspektionen arbetar med en rapport om dessa frågor och har begärt förklaringar från företagen till hur de motiverar de livslängdsantaganden som de väljer. Enligt företrädare för

¹⁷ Förutsättningar för diagrammet: Pensionskapital vid 65 år 1 miljon kronor, inflation 2 procent, årlig nominell avkastning brutto 5,9 procent (prognosstandard), dödlighetsantaganden utvalda enligt FFFS 2007:31. Ytterligare antaganden beskrivs i bilagan.

Finansinspektionen bör livslängdsantaganden vara anpassade till dödligheten hos det kollektiv som antagandet gäller. Företrädarna menar dock att det kan vara svårt att avgöra om ett livslängdsantagande är rätt eller fel. Rapporten förväntas vara färdig under 2014. Företrädarna menar att den danska motsvarigheten till Finansinspektionen har en tydligare normering än vad Sverige har idag vad gäller dödlighetsantaganden. Modellen för denna normering beskrivs som "comply or explain" och innebär att alla företag som inte har tydligt motiverbara skäl för att avvika ska följa de normer som myndigheten ger ut.¹¹⁸

Riksrevisionen noterar att trots att företagen i dag tillämpar mer jämlika antaganden än tidigare¹¹⁹ har den kvarstående skillnaden mellan företagen potential att påverka individens pension kraftigt. Det är samtidigt sannolikt att få individer uppmärksammar den potentiella inverkan på pensionen.

5.5 Temporära uttag inom tjänstepensionen

Genom utformningen av inkomstskattelagen ges individen stora valmöjligheter att göra temporära uttag av sin tjänstepension. Som framgår av de inledande schematiska exemplen kan individen genom att ta ut pensionen temporärt får mer pengar under de första åren som pensionär.

Enligt flera större tjänstepensionsförvaltare ökar den andel av tjänstepensionen som tas ut under en temporär tid. Företaget AMF redovisar att under åren 2001–2013 ökade andelen temporära uttag totalt från 0 till cirka 35 procent av uttagen bland företagets kunder.¹²⁰ Andelen temporära uttag har varit i en ökande trend sedan möjligheten att göra temporära uttag introducerades. Även företaget Alecta rapporterar en liknande trend då andelen temporära uttag enligt företagets underlag har ökat från 18 till 28 procent under perioden 2008 till 2013.¹²¹ I Riksrevisionens intervjuer med företrädare för olika tjänstepensionsaktörer framkommer att denna bild av utvecklingen för temporära uttag av tjänstepension delas av flera inom sektorn.¹²²

¹¹⁸ Intervju med Finansinspektionen 2014-02-21.

¹¹⁹ Se jämförelser på Konsumenternas webbplats av erbjudanden på de olika avtalsområdena som finns för både nuvarande och tidigare avtal. Konsumenternas webbplats. *Konsumenternas jämförelser av valbara bolag* (2014-05-28).

¹²⁰ AMF (2013), s. 16.

¹²¹ Underlag från Alecta 2014-01-28.

¹²² Se exempelvis möte med Swedbank försäkring 2014-02-28.

5.5.1 *Begränsad information om konsekvenser och varierande utformning av förval*

Aktualiseringsbrev kan ses som en viktig källa till information om valet av temporära uttag inom tjänstepensionen eftersom det är aktualiseringsbrevet som uppmärksammar individen på att en utbetalning kommer att påbörjas och valet av temporärt uttag är relativt konkret för individen.¹²³ Tjänstepensionsförvaltarna har också satsat mycket av utrymmet i aktualiseringsbrev på att informera om möjligheten till temporärt uttag. I de flesta av de aktualiseringsbrev som Riksrevisionen har tagit del av är valet av temporärt uttag oftast beskrivet. Det saknas dock beskrivningar av konsekvenser av valet.¹²⁴

I SPV:s aktualiseringsbrev¹²⁵ finns det ingen information om temporära uttag. Det saknas även en bifogad blankett för att direkt göra ett ändrat val från temporärt uttag till livslångt.¹²⁶ Denna brist på direkt information kan möjligen ses som en form av knuff mot att inte göra en ändring, då individen själv måste söka upp blanketten eller ringa. Andelen som följer förvalet är i detta fall mycket hög (se tabell 5.3).

I KPA:s aktualiseringsbrev är möjligheten till temporärt uttag det utförligast beskrivna valet utöver ändring av uttagstidpunkt. KPA har livslångt uttag som förval för den som inte ändrar något, men exemplifierar konsekvenserna av temporärt uttag genom att skriva hur stor den månatliga utbetalningen blir om ett 10-årigt uttag väljs. För den som vill göra en ändring har KPA fört fram ett 10-årigt uttag i informationen, då detta är den enda kryssrutan. Detta kan därmed ses som det rekommenderade eller förvalda alternativet för den som vill göra en ändring. Den som vill ha en annan uttagstid får göra ett "eget val" och välja en siffra mellan 5 och 20 år.¹²⁷

5.5.2 *Skatter, avkastning och frågan hur länge man kommer att leva*

När en individ ska ta ställning till valet av temporärt uttag är en viktig fråga att ta ställning till hur länge man själv förväntas leva och ha hälsan. En person som lever länge går miste om mycket pengar sett över livet om denne tar ett temporärt uttag, på samma sätt som en person som inte lever länge hinner ta del av mer av sin egen pension om denne tar ut den temporärt i stället för

¹²³ Valet är konkret på så sätt att det är lätt att förstå skillnaden mellan olika utbetalningstider (även om konsekvenserna kan vara svåra att greppa, se avsnitt 5.5.5).

¹²⁴ Underlag från Alecia 2014-02-25, AMF 2014-01-24, KPA 2014-02-21, Folksam 2014-03-07.

¹²⁵ Här avses det brev som gällde 2012, vilket motsvarar tidpunkten för de data som redovisas i tabell 5.3. Underlag från SPV 2014-02-12.

¹²⁶ Möjligheten ges i en bifogad blankett för dem som vill skjuta upp sitt uttag, dock inte för den majoritet som gör sitt uttag vid 65.

¹²⁷ Underlag från KPA 2014-02-11.

livslångt. Som framgår i kapitel 2 finns det dock en tendens hos många att underskatta hur länge de själva kommer att leva. Ett livslångt uttag innebär en försäkring för långt liv, då pengar fortsätter att utbetalas så länge som individen lever även om det "egna" pensionskapitalet kan sägas vara slut. Flera av de företrädare som Riksrevisionen har pratat med pekar på att synen på pensionen som en försäkring inte är lika allmän som förut. I högre grad ses pengarna som egna som man gärna vill få ut så snabbt som möjligt.¹²⁸ Knutet till dessa frågor är även individens bedömning av sin vilja att konsumera under de första åren som pensionär. Många resonerar att de vill ha tillgång till mer pengar under de första pensionsåren. Men även i denna bedömning kan det vara svårt att uppskatta hur länge man själv kommer att vara "pigg".

Vidare kan skatten vara en viktig faktor då temporärt uttag kan leda till ett högre skatteuttag på grund av en inledningsvis högre utbetalning. Ett 5-årigt temporärt uttag kan öka den månatliga utbetalningen mångdubbelt.¹²⁹ För höginkomsttagare kan valet således leda till att en hög skatt tas ut på pensionen.

Slutligen kan en mer långsiktig utbetalning leda till att pensionskapitalet hinner ge en högre avkastning då tjänstepensionsföretaget kan förvalta kapitalet under en längre tid. Denna avkastning kan vara svår att förutse då det handlar om små procentuella förändringar under ett flertal år.

5.5.3 *Relativt många väljer aktivt att göra temporära uttag*

I nedanstående tabell redovisas andelen temporära och livslånga pensionsuttag inom olika tjänstepensionsavtal.

Tabell 5.2 Redovisning av förvald tid för utbetalning av pension samt andel faktiska val av pensionsuttag under 2012 inom tre olika tjänstepensionsavtal.¹³⁰

Försäkring	Förval vid utbetalning	Andel livslånga pensionsuttag	Andel temporära pensionsuttag
Folksam (SAF-LO)	Livslång	62,4%	37,6%
AMF (SAF-LO)	Livslång	76,0%	24,0%
KPA (KAP-KL)	Livslång	34,4%	65,6%
AMF (KAP-KL)	Livslång	62,0%	38,0%
Alecta (ITP2)	Livslång	71,3%	28,7%

Källa: Riksrevisionens sammanställning av data från tjänstepensionsförvaltare.

¹²⁸ Exempelvis intervju med ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet 2014-03-05 och möte med Alecta 2014-01-21.

¹²⁹ Underlag från Alecta 2014-02-25.

¹³⁰ Tabellen bygger på underlag från Folksam och KPA 2014-02-11, Alecta 2014-03-12 och AMF (2013) s. 16.

Tabellen pekar på en delvis varierande grad av temporära uttag inom olika avtalsområden, men också på en variation mellan olika bolag som är aktiva inom samma avtalsområde. Att förvalet är ett livslångt uttag har sannolikt stor betydelse inom de flesta försäkringar eftersom en majoritet väljer detta uttag, men tabellen visar också att det finns en stor andel byten av utbetalningstid inför pensioneringen.

Det företag med den högsta andelen temporära uttag är KPA där cirka två tredjedelar väljer ett temporärt uttag. En möjlig förklaring till detta är att utformningen av aktualiseringsbrevet med redovisning av exemplifierade utbetalningsnivåer för livslångt respektive 10-årigt uttag ger en viss effekt på valbeteendet. I den medföljande blanketten har företaget även utformat det 10-åriga uttaget som ett förval för dem som vill ta ut pensionen temporärt. Underlag från KPA pekar på att det också är en hög andel (55 procent) av de temporära uttagen som görs på just 10 år. Denna andel är hög relativt det jämförbara underlag som Riksrevisionen har tillgång till.¹³¹

I det underlag som Riksrevisionen har tagit del av framgår det att inom ITP och SAF-LO är 5-åriga uttag den vanligaste uttagsperioden för temporära uttag. AMF rapporterar att inom den grupp kunder som gör temporära uttag är den genomsnittliga uttagstiden 6 år. AMF menar också att detta inte kan förklaras med att de kortare uttagen enbart skulle utgöras av mindre försäkringar.¹³² Inom ITP visar det underlag som Riksrevisionen fått ta del av från företaget Alecta att andelen 5-åriga uttag är hög. Inom ITP₂ är andelen 5-åriga uttag av samtliga temporära uttag cirka 60 procent. Den genomsnittliga uttagstiden för de temporära uttagen inom denna försäkring är cirka 7–8 år. Bland Alectas kunder finns en tydlig tendens mot att de kortaste uttagstiderna också väljs av de individer som har ett mindre genomsnittligt pensionskapital. Det är således de minsta försäkringarna som tas ut på kortast tid. Dock ligger den genomsnittliga 5-åriga utbetalningen inom Alecta på en så pass hög nivå (mellan 4 200 och 7 400 kronor per månad) att det fortfarande skulle utgöra ett betydligt tillskott till ekonomin om dessa uttag omvandlades till livslånga uttag.¹³³

Förval och blankettutformning kan dock ha stor betydelse för valet av temporärt uttag

De data som Riksrevisionen har tagit del av i föregående tabell pekar på att temporära uttag är en form av val som individen jämfört med andra val ofta aktivt tar ställning till. Tabellen pekar dock på att detta varierar mellan avtalsområdena. Det statliga avtalet är intressant att redovisa separat då

¹³¹ Inom Alecta är motsvarande andel cirka 25 procent. Underlag från KPA 2014-05-05 och Alecta 2014-03-12.

¹³² AMF (2013), s. 16.

¹³³ Underlag från Alecta 2014-03-12.

variationen mellan två delförsäkringar som har olika utformning av förval kan jämföras med varandra. Nedanstående tabell pekar på hur uttagen görs inom den kompletterande ålderspensionen och den individuella ålderspensionen inom PA03, samt hur förvalet för utbetalningen har utformats.

Tabell 5.3 Redovisning av förvald tid för utbetalning av pension samt faktiska val av pensionsuttag under 2012 inom två statliga tjänstepensionsförsäkringar.¹³⁴

Försäkring (Statligt avtal PA03)	Förval vid utbetalning	Andel livslånga pensionsuttag	Andel temporära pensionsuttag
Kompletterande ålderspension (Kåpan Tjänste)	Temporär utbetalning (5 år)	0% (12 st.)	100% (11 953 st.)
Individuell ålderspension (Kåpan Ålderspension)	Livslång utbetalning*	96% (357 st.)*	4% (16 st.)*

* Notera att den individuella ålderspensionen bara kan betalas ut temporärt om individen väljer detta före 65 års ålder. Därför redovisas bara de andelar och antal uttag som gjordes före 65 års ålder, det vill säga då individen hade en faktisk möjlighet att välja ett temporärt uttag.

Källa: Riksrevisionens sammanställning av data från tjänstepensionsförvaltare.

Tabellen visar att det finns en mycket stor samvariation mellan hur förvalen är utformade inom de två försäkringarna och hur individerna väljer att ta ut sin pension. Med så stora skillnader mellan två försäkringar inom samma avtalsområde är det svårt att se andra möjliga förklaringar till resultaten än den att förvalen får ett stort genomslag på hur pensionen tas ut. Eftersom informationen om att det är möjligt att ändra utbetalningstiden inte fanns med i det aktualiseringsbrev som gällde 2012 för ovanstående uttag, så har dessa individer fått söka information om detta på andra platser (exempelvis i de årliga pensionsutskicken eller på webbplatsen). I brevet beskrivs möjligheten att ändra utbetalningen till livslångt uttag bara för dem som vill göra ett uppskjutet uttag. Som den beteendekonomiska forskningen pekar på kan effekten av ett förval öka om kostnaden för ett byte (*switching costs*) ökar genom att individen behöver göra en insats och söka informationen genom andra informationskällor. Detta kan ha lett till att andelen val i enlighet med förvalet är så hög. En annan påverkansfaktor kan vara att många individer inte har varit medvetna om att valet kunde göras, och har därmed inte heller kunnat ta något initiativ för att söka information om valet. I annat fall borde de enskildas varierande preferenser som framgår i tabell 5.2 ha lett till en något högre variation och spridning i utfallet även inom den statliga tjänstepensionen.

Den kompletterande ålderspensionen medger full valfrihet för individen att välja ett temporärt eller livslångt uttag både före och efter 65 års ålder. Den låga andelen som gör ett eget val gäller dock även dem som har valt att

¹³⁴ Underlag från SPV 2014-02-28.

göra ett uppskjutet val och som får en blankett med aktualiseringsbrevet där utbetalningsperioden kan ändras. I blanketten för uppskjutet uttag ges kryssrutor för val av temporärt eller livslångt uttag. I denna blankett anger dock SPV att ett 5-årigt uttag är "standard", vilket kanske kan ses som ett förval eller en "knuff", mot ett temporärt uttag.

Under intervjuer har Riksrevisionen även fått indikationer på att vissa av de som tar ut pensionen förvalt på 5 års utbetalning kan vara omedvetna om att den är tidsbegränsad. Under intervjuerna har både företrädare för SPV, Alecta, och Pensionsmyndigheten tagit upp att folk ringer till deras respektive kundtjänster och undrar varför utbetalningen av pension har minskat efter att de har fyllt 70 år. Detta är individer som har gått i pension vid 65 och inte varit uppmärksammade på att en del av utbetalningen endast gäller under 5 år. I dessa fall kan den plötsliga minskningen av pension leda till problem för individen som inte har anpassat sin ekonomiska situation utifrån detta.¹³⁵

5.5.4 *Viss möjlighet till kortare uttagstider än 5 år*

Möjligheten att göra temporära uttag i flera avtal är större innan 65 än efter 65. Inom PA03 kan temporära uttag inom den individuella ålderspensionen endast göras innan 65 års ålder. Inom ITP kan 2-åriga uttag väljas på ITPK-försäkringen om de görs innan 65. Enligt underlag är det totalt cirka 9 procent som väljer ett kortare uttag än 5 år, de flesta följer förvalet för försäkringen som är 5 år.¹³⁶ Under intervjuer med företrädare för valcentralen Collectum nämndes att detta kan ses som ett utfall av att avtalen ursprungligen utformades för att ge individen en möjlighet att gå i pension vid 65 års ålder på den tiden då Sverige hade en fast pensionsålder på 67 år.¹³⁷ I dagsläget har dock det allmänna pensionssystemet ändrats och reglerna får därmed en annan innebörd i dag. Individen medges agera mer kortsiktigt med sin tjänstepension inför 65-årsåldern än efter.

5.5.5 *Konsekvenserna av temporära pensionsuttag är stora*

Som nämnt kan ett temporärt uttag ses som att individen säger upp den försäkring för ett långt liv som en livslång utbetalning innefattar. Nedanstående tabell speglar hur olika uttagstider kan påverka den totalt utbetalda pensionen under olika tidpunkter i livet.

¹³⁵ Möte med Alecta 2013-05-24 och med SPV 2014-02-05.

¹³⁶ Underlag från Alecta 2014-03-12.

¹³⁷ Möte med Collectum 2013-05-31.

Tabell 5.4 Ackumulerade utbetalda belopp vid olika åldrar³⁸

Ackumulerat utbetalt vid ålder:	Temporärt			Livslångt		
	5 år	10 år	20 år	LLA* 20 år	LLA* 22,5 år	LLA* 25 år
70 år	1 109	583	347	297	267	243
75 år		1 230	725	619	557	506
80 år			1 137	971	872	792
83 år (medel man)			1 404	1 196	1 074	976
85 år (medelålder)			1 595	1 352	1 215	1 104
87 år (medel kvinna)				1 513	1 360	1 237
90 år				1 762	1 587	1 445
95 år				2 173	1 979	1 811

Redovisat i tusentals kronor vid olika åldrar. Beloppen gäller förutsatt pensionering vid 65 års ålder.

*LLA = Försäkringens livslängdsantagande vid 65 års ålder.

Källa: Riksdagens beräkningar.

Tabellen pekar på att valet av temporärt uttag är avgörande för hur mycket pension som betalas ut. För den som lever länge kan en livslång utbetalning eller ett långt temporärt uttag (20 år) sett över livet ge ett mycket större utbetalt belopp än ett kort temporärt uttag. Den som blir 90 år gammal får ungefär en halv miljon kronor mer i utbetald pension än den som tog ut pensionen under 5 år.³⁹

Som tabellen visar kan ett temporärt uttag också vara ekonomiskt fördelaktigt för den som inte lever så länge, vilket för de flesta dock är omöjligt att förutse. Det finns sannolikt många som väljer ett temporärt uttag av andra skäl, exempelvis för att de vill ha mer pengar att röra sig med inledningsvis. Sannolikt känner få till hur kraftigt den långsiktiga pensionen kan påverkas av sådana faktorer som avkastning och livslängdsantaganden. Informationen om valet av temporära respektive livslånga uttag tydliggör oftast inte heller att skillnaden kan bli väldigt stor beroende på hur detta till synes lättförståeliga val görs. Till bilden av de möjliga konsekvenserna ska också den progressiva skatteskalen läggas, då en omedveten individ kan få en hög skattesats på ett temporärt pensionsuttag.

³⁸ Förutsättningar för tabellen: Uttag vid 65 då pensionskapitalet är 1 miljon kronor, belopp utan efterlevandeskydd, inflation 2 procent, årlig nominell avkastning brutto 5,9 procent (prognosstandard), prognosränta 2 procent, dödlighetsantaganden utvalda enligt FFFS 2007:31. Ytterligare antaganden beskrivs i bilagan.

³⁹ Förutsatt att försäkringens livslängdsantagande inte är för högt.

5.6 Riksrevisionens iakttagelser

Inom såväl den allmänna pensionen som tjänstepensionen finns det avsevärda möjligheter för individen att påverka fördelningen av utbetalningen över tiden som pensionär. I kapitel 4 konstaterades samtidigt att pensionsbeteendet inte har förändrats särskilt mycket under de senaste decennierna.

Partiella uttag av pension är ovanligt; de flesta som tar ut sin allmänna ålderspension väljer att ta ut hela pensionen på en gång. Det betyder även att möjligheterna att kombinera partiella uttag med arbete, för att till exempel åstadkomma en successiv övergång mellan arbete och pensionering, utnyttjas i mycket liten utsträckning. Detta trots att Pensionsmyndigheten på olika sätt informerar om möjligheterna. Även möjligheterna till ändrat eller uppskjutet pensionsuttag utnyttjas i liten utsträckning. De mer begränsade möjligheter till partiella och ändrade uttag som medges inom tjänstepensionen har möjligen inverkan på individens möjlighet att skapa sig en helhetsbild av konsekvenserna.

Riksrevisionen har även uppmärksammat förekomsten av tidigt uttag av allmän pension kombinerat med fortsatt arbete. Riksrevisionens beräkningar med Pensionsmyndighetens typfallsmodell visar att detta kan vara en riskfylld och kortsiktig strategi. Den harmonierar inte heller med intentionerna i det allmänna pensionssystemet.

Riksrevisionen noterar en markant ökning av temporära uttag av tjänstepension i kombination med att den uttagstid som väljs ofta är 5 år. Temporära uttag är ett val som ofta görs aktivt av individen. Samtidigt kan det möjligen uppfattas som lättare att överskåda än vad det är, och därmed de möjliga ekonomiska konsekvenserna av valet underskattas. Riksrevisionen ser en risk att dessa val görs utan att individen inser att även detta val påverkas av ett antal faktorer, bland annat den försäkring för ett långt liv som den livslånga utbetalningen innebär.

Det är möjligt för individen att agera kortsiktigt och ta ut mycket av sin pension under kort tid. Detta är till viss del inkonsekvent givet intentionerna bakom obligatoriska pensionssystem. Det gäller i vissa avseenden den allmänna pensionen, men de största möjligheterna att ta ut sin pension tidigt finns inom tjänstepensionsavtalen. Riksrevisionen ser också att möjligheten till ännu kortare uttag än 5 år är kopplad till att detta endast kan göras innan individen nått 65 års ålder. Denna utformning gynnar snabb konsumtion av en del av pensionen för dem som tar ut den tidigt.

Riksrevisionens exempelberäkningar pekar på att den långsiktiga ekonomin som pensionär kan påverkas mycket kraftigt. I denna långsiktighet spelar både temporära uttag, livslängdsantaganden och prognosräntor in, tillsammans med skattefaktorer och eventuell rätt till bidrag. Det är sannolikt så att få individer aktivt tar ställning till sina försäkringars livslängdsantaganden och prognosräntor trots att ett byte av förvaltare inför pensionen kan ge upp till 65 procent mer pension inledningsvis.

6 Valet av förvaltning vid pensionsinträdet

I detta kapitel redovisas hur valet mellan den traditionella försäkringen och fondförsäkringen inom premiepensionen ser ut. Vidare redovisas val som kan göras inom premiepensionens fondförsäkring och inom tjänstepensionerna. Inom varje avsnitt om respektive val redovisas även Riksrevisionens undersökning av valbeteendet.

6.1 Individens placering av pensionskapitalet under tiden som pensionär

Förvaltningen av pensionskapitalet är en omdiskuterad fråga som ofta tas upp i samband med pensionssparandet. Det finns i dag drygt 800 fonder inom premiepensionen. Inom tjänstepensionsavtalen finns ett flertal valbara traditionella försäkringar samt fondförsäkringar med valbara fonder. I takt med att de nya premiebestämda pensionerna fasas in ökar den andel av pensionen där individen kan vara delaktig i förvaltningen över tid.

När individen närmar sig pensionen ändras förutsättningarna för kapitalförvaltningen. Vid införandet av det nuvarande förvalsalternativet inom premiepensionen lyftes två skäl fram till varför risknivån i pensionstillgångarna bör minska med stigande ålder. Det handlar för det första om att humankapitalet minskar över tid och det därför blir svårare att kompensera för en nedgång i pensionskapitalet. Dessutom har äldre svårare att anpassa sitt sparande och arbetsutbud, vilket blir än mer tydligt efter pensionsinträdet. Vid unga år riskerar låg risk ge att en för låg pension medan den som är äldre i stället bör säkerställa en låg risk för att inte få en onödigt låg pension.¹⁴⁰ Det kan också nämnas att individens placeringshorisont blir kortare, vilket innebär att när pengarna ska sparas under färre år framöver minskar möjligheten att absorbera nedgångar med efterföljande uppgångar. Individen kan även bli mindre benägen att ta risk om hon är beroende av att de månatliga inkomsterna inte minskar. Detta kan vara fallet för många pensionärer då det ekonomiska utrymmet minskar vid pensionen och en stor andel av inkomsterna därmed intecknas av fasta kostnader, såsom mat och boende.

¹⁴⁰ Prop. 2009/10:44, s. 35 f.

6.2 Traditionell försäkring eller fondförsäkring inom premiepensionen

I samband med uttaget av premiepensionen ska den blivande pensionären välja om innehavet ska vara kvar i fonder eller om fondandelarna ska säljas och innehavet i stället placeras i en traditionell livförsäkring som Pensionsmyndigheten förvaltar. Förvalsalternativet är att behålla fondinnehavet, vilket medför att pensionären kan byta fondandelar precis som under sparandetiden. Det medför också att det utbetalda beloppet kan variera från år till år beroende på hur utvecklingen av fonderna har gått. Den traditionella försäkringen innebär att pensionären minst får ut ett på förhand garanterat belopp varje månad. Till detta kan ett tilläggsbelopp utbetalas beroende på hur förvaltningen av den traditionella försäkringen har gått.

Det går inte att byta tillbaka från den traditionella försäkringen till fondförsäkringen vid ett senare tillfälle. Däremot kan den som har en fondförsäkring byta till den traditionella försäkringen vid ett senare tillfälle. Ändringen sker genom en särskild ändringsblankett som skickas in till Pensionsmyndigheten.

6.2.1 Majoriteten av pensionärerna stannar kvar i fondförsäkring

I tabellen nedan redovisas hur många som tog ut sin premiepension under perioden som har undersökts samt den genomsnittliga behållningen på dessa personers premiepensionskonton.

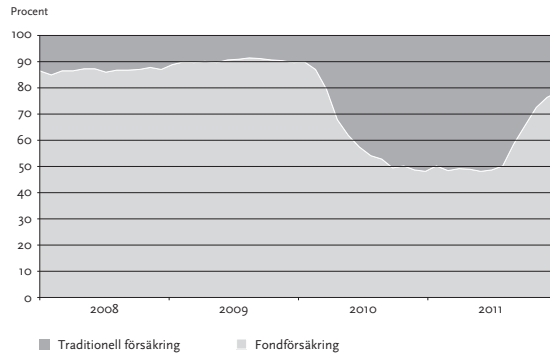
Tabell 6.1 Antal uttag av premiepension och genomsnittliga behållning på dessa konton

År	2008	2009	2010	2011
Antal uttag av premiepension	111 052	114 358	120 453	126 423
Genomsnittlig behållning, kr	38 057	32 026	49 663	63 746

Källa: Pensionsmyndigheten.

I diagrammet nedan presenteras hur valet mellan fond- och traditionell försäkring har sett ut per månad under den undersökta perioden.

Diagram 6.1 Andel val av fondförsäkring och traditionell försäkring under perioden januari 2008 till december 2011



Källa: Pensionsmyndigheten.

Diagrammet visar att den andel som valde den traditionella försäkringen ökade under första halvåret 2010 för att sedan gå i motsatt riktning från och med mitten av 2011.

Under den tidsperiod som Riksrevisionen undersökt är det endast 3,6 procent av de pensionärer som vid pensionsinträdet stannade kvar i fondförsäkringen som vid ett senare tillfälle valde att övergå till den traditionella försäkringen. Det kan därmed konstateras att det inledande valet är styrande för individens långsiktiga placering.

6.2.2 I informationen om valet saknas konsekvensbeskrivningar och möjlighet till jämförelser

I blanketten anger Pensionsmyndigheten att valet av den traditionella försäkringen innebär att "mitt fondinnehav kommer att säljas och att jag inte kan gå tillbaka till fondförsäkring".¹⁴¹ Denna text utelämnar information om vad säljandet innebär och vad som i stället händer med pensionen. Ett val av den traditionella försäkringen innebär att Pensionsmyndigheten tar på sig förvaltningsansvaret för de inbetalda pensionspremierna, vilket individen således slipper hantera framöver. Vidare innebär den traditionella försäkringen att Pensionsmyndigheten utlovar ett garanterat lägsta belopp, vilket kan vara en

¹⁴¹ Pensionsmyndighetens blankett 8370.

trygghet för dem med små marginaler i sin ekonomi. Dessa aspekter framgår dock inte av den kortfattade information som ges på blanketten.

Inte heller i det tillhörande blankettinformationsbladet tas förvaltningsansvaret eller innebörden av garantin i den traditionella försäkringen upp på ett explicit sätt. Pensionsmyndigheten skriver att myndigheten "övertar den finansiella risken genom att utfästa ett garanterat belopp. Din premiepension kommer då att bestå av ett garanterat belopp plus eventuellt tilläggsbelopp".¹⁴² Informationen tycks vara inriktad på att förklara de mer tekniska konsekvenserna inom kapitalförvaltningen av att byta till den traditionella försäkringen, men utelämnar beskrivningar av de konkreta konsekvenserna för individens del, till exempel att individen inte behöver hantera förvaltningen.

En annan aspekt av valet som varken tas upp på blanketten eller på det tillhörande blankettinformationsbladet är frågan om hur individens risktagande påverkas. I den traditionella försäkringen ser Pensionsmyndigheten till att balansera risken så att det åtagande som det garanterade beloppet innebär alltid kan infrias. Denna risk kan ses som relativt låg. Inom fondförsäkringen, som är förvalsalternativet, kan dock risktagandet variera från lägsta möjliga till högsta möjliga risk inom premiepensionssystemet beroende på vad individen har valt tidigare under sitt liv. Informationen upplyser inte individen explicit om att ett val av fondförsäkringen kan innebära att det är en bra idé att se över hur pensionsmedlen är placerade för tillfället och om detta stämmer överens med individens preferenser i fråga om risk.

Över huvud taget är den enda information till individen om vad som händer den som stannar i fondförsäkringen att pensionsutbetalningarna varierar från år till år beroende på variationen i individens fonder.

Riksrevisionens genomgång av informationssidor på Pensionsmyndighetens webbplats och broschyrer och faktablad om traditionell försäkring och fondförsäkring pekar på att det saknas viktig jämförande information. Det finns inga beskrivningar av hur den traditionella försäkringen har presterat historiskt i förhållande till någon fond. Riksrevisionen har inte heller hittat något sätt att direkt jämföra historisk avkastning mellan traditionell försäkring och olika fonder på andra delar av webbplatsen, exempelvis på premiepensionens fondtorg. För att jämföra den traditionella försäkringens historiska avkastning med olika fonder krävs egna beräkningar utifrån Pensionsmyndighetens redovisning av återbäringsränta. Det saknas också information om hur hög avgiften för den traditionella försäkringen är.¹⁴³

¹⁴² Pensionsmyndighetens blankett 8370.

¹⁴³ Pensionsmyndighetens faktablad PM7624, AAD000020, AAD000146 och AAD000145. Pensionsmyndighetens broschyr AAD000140.

Informationen i faktabladen är delvis mer utformad på ett sätt som ger individen vägledning utifrån sin egen situation, snarare än att enbart redovisa de fakta som är viktiga att känna till. Detta exemplifieras av sådana formuleringar i faktabladet om den traditionella försäkringen som "Ett tryggt alternativ" och "Traditionell försäkring passar dig som vill känna dig säker på att den månatliga premiepensionen alltid uppgår till minst ett garanterat belopp".¹⁴⁴ I det motsvarande faktabladet om fondsparande under pensionstid uppger myndigheten tydligt att "Fondförsäkring kräver engagemang" och "Ett fortsatt fondsparande kan vara bra om du är engagerad i ditt sparande och vill fortsätta vara det även som pensionär".¹⁴⁵ På webbplatsen (och i blanketten) är informationen däremot mer fakta- och konsekvensorienterad, även i redovisningen av svaret om vem som ska välja fondförsäkring eller traditionell försäkring. Denna information är dock utförlig så tillvida att den täcker in de viktiga aspekterna av valet.

Genomgången visar även att varken blanketten, webbplatsen eller faktabladen tar upp att valet av fondförsäkring eller traditionell försäkring kan vara ett av flera val som påverkar individens risktagande i förvaltningen av sitt pensionskapital som pensionär. Kopplingen till tjänstepensionen och annat sparande är dock viktig då risktagandet i premiepensionen bör avvägas beroende på vilket risktagande individen är beredd att ta utifrån ett helhetsperspektiv på pensionen och ekonomin i övrigt.

6.2.3 *Utformningen av valet i blanketten har förändrats*

I samband med att Pensionsmyndigheten bildades 2010 ändrades ansökningsblanketten för allmän pension. Ändringen var ett resultat av myndighetens genomgång av samtliga blanketter som hade övertagits från Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten.¹⁴⁶

Blanketten hade under Premiepensionsmyndighetens tid haft fondförsäkring som förval men efter genomgången av blanketterna för den nybildade Pensionsmyndigheten kom valet att få en neutral utformning, där den som ansökte om pension var tvungen att göra ett aktivt val. Nedan visas två bilder av hur valet presenterades innan januari 2010 respektive under perioden januari 2010 till och med maj 2011. Valet gjordes i båda fallen på ansökningsblanketten för ålderspensionen.

¹⁴⁴ Pensionsmyndighetens faktablad AAD000146.

¹⁴⁵ Pensionsmyndighetens faktablad AAD000145.

¹⁴⁶ Intervju med Pensionsmyndigheten 2014-02-11.

Bild Valblankettens utformning innan januari 2010

3. Jag vill byta till traditionell försäkring (frivillig ansökan för premiepension)

Jag vill byta från fondförsäkring till traditionell försäkring. Det innebär att mitt fondinnehav kommer att säljas och att jag inte kan gå tillbaka till fondförsäkring när PPM börjat lösa in mitt fondinnehav.

Bild Valblankettens utformning under perioden januari 2010 – maj 2011

3. Hur vill du att dina premiepensionspengar ska förvaltas? Läs i informationen till blanketten vad det innebär

Fondförsäkring Traditionell försäkring

I informationsbladet i blanketten från och med januari 2010 finns en kort text som förklarar valet. Frågan som ställs lyder "Hur vill du att dina pensionspengar ska förvaltas?", vilket återspeglar det neutrala val pensionstagaren gör.

I maj 2011 återgick blanketten till att ha fondförsäkringen som förval igen efter beslut av Pensionsmyndighetens generaldirektör. Den nya utformningen av valet, som gäller i dag, visas i bilden nedan.

Bild Valblankettens utformning sedan maj 2011

3. Vill du byta till traditionell försäkring? (frivillig ansökan för premiepension) Läs mer i informationen till blanketten

Jag vill byta från fondförsäkring till traditionell försäkring. Det innebär att mitt fondinnehav kommer att säljas och att jag inte kan gå tillbaka till fondförsäkring när Pensionsmyndigheten börjat lösa in mitt fondinnehav.

I informationsbladet i blanketten från och med maj 2011 ställs, i likhet med på valblanketten, frågan "Vill du byta till traditionell försäkring?", vilket återspeglar att det är fondförsäkring som är förvalt. I själva texten i det tillhörande informationsblad i det finns det inga innehållsmässiga skillnader som gäller konsekvenserna av valet.¹⁴⁷

6.2.4 Förändringarna av blanketten har påverkat valbeteendet kraftigt

Riksrevisionen har med utgångspunkt från data från Pensionsmyndigheten studerat om ändringar i blankettutformningen har någon betydelse för individernas val mellan en traditionell försäkring och en placering i

¹⁴⁷ En skillnad är att den inledande meningen i den nya blanketten upplyser läsaren om att bara den som är intresserad av en traditionell försäkring ska kryssa i rutan. Detta är dock en förändring i texten som är inriktad på att förklara hur blanketten är utformad.

fondförsäkring. Månadsavgifter finns för perioden januari 2008 till december 2011 och under denna period har blankettutformningen ändrats två gånger.¹⁴⁸

Blankettutformningen testas som en av flera förklaringsvariabler i undersökningen av valbeteendet. Undersökningen har skett genom regressionsanalys. Många tidigare studier visar att det finns beteendekonomiska skillnader för hur individer väljer i finansiella beslut. Med modellen i denna granskning undersöks i hur hög grad beteendekonomiska skillnader i blankettens utformning påverkar valet mellan en fondförsäkring och en traditionell försäkring. Som oberoende variabler har Riksrevisionen använt information om ålder, inkomst, kön, civilstånd, utbildningsnivå, bostadsort, födelseregion i världen, behållning på premiepensionskontot, risken i den egna premiepensionsportföljen, avkastningen på OMXS30, om individen har fått bostadstillägg och om individen har fått garantipension efter pensioneringen. En närmare beskrivning av modellen och de oberoende variablerna finns i bilagan.¹⁴⁹

Förvalsalternativet har en mycket stor påverkan på valet mellan en fondförsäkring och en traditionell försäkring

I tabellen nedan redovisas de skattade marginaleffekterna för att välja den traditionella försäkring. En marginaleffekt anger med hur många procentenheter sannolikheten förändras om, i detta fall, blankettutformningen förändras. Marginaleffekter för övriga kontrollvariabler redovisas i tabell 6.3.

¹⁴⁸ Under perioden januari 2008 till december 2009 användes en blankett där fondförsäkring var förval. För perioden januari 2010 till maj 2011 användes en blankett utan förval. I maj 2011 återgick Pensionsmyndigheten till en blankett med fondförsäkring som förval. Det finns således data både före och efter ändringarna. Normalt sett kan inte före- och eftermätningar ge tillförlitliga skattningar av effekter. De skäl som anføres är att det finns en mängd faktorer som kan påverka som den som analyserar inte har kontroll över. Traditionella effektmätningar kräver därför en kontrollgrupp. I fallet med förval finns två förändringar – en övergång från förval och en övergång till förval. Riksrevisionen gör därför bedömningen, och antagandet, att de eventuella icke observerbara egenskaperna som inte kan kontrolleras för i modellen slår lika i båda övergångarna, fast i motsatt riktning. Således ger denna dubbla förändring en möjlighet att få bra uppskattningar av effekter. En brist i designen är att Riksrevisionen enbart har data fram till december 2011, vilket sannolikt är en för kort anpassningstid. De skattningar som ges av förvalseffekter ska därför ses som en undre gräns, effekterna är troligen större.

¹⁴⁹ Undersökningen gäller alla som har gått i pension under perioden och kan därmed ses som en totalundersökning. För samtliga resultat som presenteras gäller dock att de är signifikanta på 1-procentnivån och att standardfelet är lågt, generellt som högst 0,2 procent.

Tabell 6.2 Sannolikheten att välja traditionell försäkring till följd av blankettens utformning

Variabel	Marginaleffekt
Från förval till inte förval	41,1%
Från inte förval till förval	-13,8%

Pseudo $R^2 = 0,15$; antal observationer = 392 852.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån Pensionsmyndighetens data.

Tabellen ovan visar att sannolikheten för att välja en traditionell försäkring ökar med 41 procentenheter om man går från en blankett med förval till en blankett utan förval. Denna marginaleffekt är resultatet av blankettförändringen rensat för samtliga bakgrundsvariabler som ingår i analysen. I strikt mening är detta dock inte en ren effektskattning, eftersom det kan finnas annat som påverkar utfallet som inte har fångats upp i analysens variabler. Vid övergången från en neutral utformning till ett förvalsalternativ minskar sannolikheten för att individens ska välja en traditionell försäkring med 14 procentenheter. Skillnaderna mellan dessa båda visar på att det finns andra faktorer som spelar roll.¹⁵⁰ Det är också sannolikt att den korta mätperioden efter återgången till förvalet gör att den andra blanketteffekten underskattas. Detta stöds av att andelen val av traditionell försäkring under 2012 och 2013 har återgått till ungefär samma nivåer som under 2008–2009.

Med tillgänglig data kan det dock konstateras att minst 14 procentenheter som observeras vid övergången från ej förval till förval är att betrakta som en effektindikator på förvalets betydelse. De dryga 27 procentenheter som utgör skillnaden mellan de båda koefficienterna är svårare att dra slutsatser kring då detta kan förklaras av såväl mätperioden som icke observerade faktorer. Riksrevisionen kan oavsett detta konstatera att blankettens påverkan på om en individ väljer traditionell försäkring eller fondförsäkring är mycket stor.

Andra påverkansfaktorer har mindre inverkan

Andra faktorer som tycks påverka valbeteendet är bland annat Stockholmsbörsens avkastning senaste månaden och om pensionären efter pensionsinträdet har fått garantipension och bostadstillägg. Att en person har fått garantipension och bostadstillägg kan i sin tur antas spegla personens ekonomi i övrigt. I tabellen nedan presenteras ett urval av de variabler som ingår i modellen.

¹⁵⁰ Exempelvis eventuella inlärnings effekter mellan de båda blankettförändringarna.

Tabell 6.3 Olika variablers påverkan på sannolikheten att välja en traditionell försäkring

Variabel	Marginal effekt
Utbildning ¹⁵¹	-1,8%
Kön: kvinna	-0,2%
Hög inkomst	-3,1%
Gift	-0,1%
Avkastning OMXS30	-13,4%
Garantipension	2,1%
Bostadstillägg	1,6%
Premiepensionsbehållning	-0,5%
Portföljrisk	-1,7%

Pseudo R2 = 0,14; antal observationer = 392 852.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån Pensionsmyndighetens data.

Tabellen visar att även andra faktorer påverkar valet av en fondförsäkring eller en traditionell förvaltning, men att dessa effekter generellt sett är små. Undantaget är avkastningen på Stockholmsbörsen som har en stark negativ marginaleffekt på sannolikheten att välja en traditionell försäkring. Om börsen har utvecklats positivt den senaste månaden är det således mindre sannolikt att en individ som ska gå i pension väljer en traditionell försäkring. Det innebär att mycket kortsiktig historisk avkastning spelar roll för individens långsiktiga beslut om hur pensionen ska förvaltas. Vidare visar modellen att sannolikheten för att pensionärer som efter pensionsinträdet får garantipension eller bostadstillägg väljer den traditionella försäkringen är något högre. Även utbildningsnivå, kön, pensionsålder och om personen är gift eller inte tycks ha påverkan på valet, om dock i en låg grad. När det gäller premiepensionsbehållningen och vilken risk pensionären har i sin fondportfölj så tycks dessa faktorer inte påverka valet nämnvärt.

6.3 Förvaltning av premiepensionen under pensionstiden

För de pensionärer som fortsatt är kvar i fondförsäkringen efter pensionsinträdet finns möjligheten att byta fonder kvar precis som under sparandetiden. En fondportfölj kan bestå av en till fem olika fonder och på Fondtorget finns i dag drygt 800 fonder att välja mellan. Samtliga av de mest valda fonderna är aktiefonder och nio av tio är registrerade av svenska

¹⁵¹ I denna variabel jämförs grundskoleutbildade med grupper som har en gymnasieutbildning eller högre. Ytterligare utbildning (universitet/högskola) ger knappt någon effekt alls jämfört med övriga grupper.

fondbolag.¹⁵² För de som inte har valt några fonder placeras premiepensionen i Statens årskullsförvaltningsalternativ, AP7 Såfa.

Vilken risknivå som är den rätta för en individ går inte att avgöra utan en fullständig bild av dennes preferenser och hela ekonomiska situation. Att en individ är passiv i en portfölj är dock ett tecken på att risknivån sannolikt inte är justerad efter önskad risknivå. En hög aktivitetsnivå behöver å andra sidan inte vara ett tecken på att aktiviteten har skett i riskjusterande syfte. De som ligger i en generationsfond eller liknande aktiv fond kan dessutom fortsatt ha samma risknivå utan att själv vara aktiva.

Fondvalen sker via Pensionsmyndighetens webbplats men det går även att genomföra ett fondbyte via en särskild blankett som kan beställas. På Pensionsmyndighetens webbplats finns en fondvalsguide för att underlätta val av till exempel risk och avgifter. Pensionsmyndigheten framhåller att det är viktigt att pensionären och pensionsspararen väljer rätt risknivå med hänsyn till bland annat ålder och den enskilda ekonomiska situationen. Dessutom kan risknivån i portföljen ändras över tiden eftersom fördelningen mellan fonderna ändras när dess värde utvecklas olika. En fondportfölj kräver således ombalansering då och då för att risken inte ska förändras över tid.

6.3.1 *Informationen om valet av förvaltning under pensionstid*

På Pensionsmyndighetens webbplats och i faktabladet om premiepensionen förklaras att den som inte vill välja egna fonder kan låta premiepensionspengarna placeras i AP7 Såfa. Vidare beskrivs att det finns ett utbud på cirka 800 fonder för den som själv vill välja hur premiepensionspengarna ska förvaltas och att fondportföljen kan bestå av upp till fem fonder. Det beskrivs också var valet kan ske, det vill säga på Pensionsmyndighetens webbplats eller på en särskild blankett.¹⁵³

Det finns också ett särskilt faktablad för fondsparande under pensionstid. Där beskrivs att fondförsäkring kräver engagemang och att storleken på utbetalningen kommer variera år från år beroende på portföljens utveckling. I faktabladet beskrivs vidare att det är klokt att sänka risken innan pensioneringen, till exempel genom att flytta över premiepensionspengar till räntefonder.¹⁵⁴ I övrigt särskiljer sig inte den information som finns till pensionären från den information som pensionsspararen får under arbetslivet. Bland annat uppmärksammas att den risknivå som presenteras för respektive fond är fondens standardavvikelse och Pensionsmyndigheten klassificerar

¹⁵² Pensionsmyndigheten (2013).

¹⁵³ Pensionsmyndighetens faktablad AAD000020.

¹⁵⁴ Pensionsmyndighetens faktablad AAD000145.

fonder i olika riskklasser. Vidare beskrivs att höga avgifter kan innebära sämre värdeutveckling och att fonden både kan ha en fast och en rörlig del i avgift.¹⁵⁵

6.3.2 Risktagande i premiepensionsförvaltningen bland pensionärer

I tabellen nedan presenteras den andel som var placerade i en fondförsäkring vid pensionsinträdet och hur många av dem som var placerade i förvalsalternativet.

Tabell 6.4 Andel nyblivna pensionärer placerade i förvalsalternativet

	2008	2009	2010	2011
Andel med fondförsäkring	86,7%	90,2%	62,1%	56,7%
Andel placerade i förvalsalternativet	29,6%	30,0%	17,4%	15,9%

Källa: Pensionsmyndigheten.

Under perioden 2000 till 2011 var 42 procent av premiepensionsspararna som helhet placerade i förvalsalternativet.¹⁵⁶ Den undersökta pensionärsgruppens premiepensionskapital är således i lägre grad placerad i det statliga förvalsalternativet. Detta beror till stor del på att en del valde att gå över till en traditionell försäkring.

Pensionärerna med egen fondportfölj är inaktiva

Bland de som inte valt att placera sin premiepension i förvalsalternativet är det intressant att se hur aktiv den gruppen är när det gäller att placera om sin fondportfölj på Fondtorget. Nedan visas hur aktiva pensionärer med egen vald fondförsäkring var under perioden 2011 till 2013. Resultatet visar att ytterst få genomför några byten alls trots att de aktivt har valt en portfölj.

¹⁵⁵ Pensionsmyndighetens broschyr AAD000001.

¹⁵⁶ Ds 2013:35, s. 57.

Tabell 6.5 Fördelning av antal fondbyten bland individer med egen vald portfölj under åren 2011–2013

Antal byten	Ålder	
	70 år	75 år
0	89,3%	94,2%
1–2	6,7%	4,1%
3–4	1,6%	0,6%
5–6	0,8%	0,3%
7–8	0,5%	0,2%
>8	1,3%	0,5%

Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån Pensionsmyndighetens data.

Under den undersökta perioden finns några fond-i-fondlösningar och en handfull generationsfonder på Fondtorget. För de som är placerade i en fond-i-fondlösning eller i en generationsfond kan det vara fullt rationellt att inte vara aktiv på grund av fondens utformning. På aggregerad nivå noterar dock Riksrevisionen att aktiviteten bland de undersökta pensionärgrupperna har varit väldigt låg. Resultatet kan jämföras med Socialdepartementets beräkningar för perioden 2000 till 2011 där 28 procent av de som inte var placerad i förvalsalternativet hade gjort minst ett fondbyte per år.¹⁵⁷ Under 2013 gjorde en aktiv pensionssparare i genomsnitt två byten.¹⁵⁸ Pensionärgrupperna i undersökningen är således betydligt mindre aktiva än genomsnittsspararen inom premiepensionen.

Pensionärernas portföljrisk tycks ha minskat i förhållande till spararnas

I slutet av 2008 hade 53 procent av samtliga premiepensionssparare hög risk i sin portfölj enligt Pensionsmyndighetens riskklassificering.¹⁵⁹ Under samma period hade hela 70 procent av 70-åringarna i Riksrevisionens undersökning hög risk i sin fondportfölj. Pensionärerna hade således en högre risk än genomsnittet under finanskrisen.

Risk mäts här i 36-månadersperioder och är beroende av hur mycket marknaderna har svängt under dessa månader. Under 2013 hade den genomsnittliga risken i hela premiepensionssystemet sjunkit kraftigt till följd av att marknaderna var mer stabila. Samtidigt har även pensionärernas risk gått från att vara högre än genomsnittet till att vara lägre än genomsnittet.

¹⁵⁷ Ds 2013:35, s. 58.

¹⁵⁸ Pensionsmyndigheten (2014), s. 32.

¹⁵⁹ Det innebär att portföljens standardavvikelse överstiger 16 procent. Standardavvikelsen visar variationerna i portföljens värde under en viss period, i detta fall de senaste 36 månaderna. Premiepensionsmyndigheten (2009b), s. 35.

Detta är ett till viss del oväntat resultat eftersom tabell 6.5. samtidigt visar att den andel av pensionärerna som är aktiva pensionsförvaltare är låg. En förklaring till pensionärernas lägre risk 2013 jämfört med 2008 skulle kunna vara att Pensionsmyndigheten stoppat så kallade massfondbyten.¹⁶⁰ Att risken för pensionärerna som helhet tycks ha minskat skulle också kunna förklaras av den nya generationsprofilen i förvalsalternativet AP7 Såfa som har automatisk riskminskning för pensioner som är 55 år och äldre. Riksrevisionens undersökning av risken bland de som var placerade i AP7 Såfa respektive i en egen fondportfölj visar dock att generationsprofilen endast förklarar en mindre del av riskminskningen i förhållande till genomsnittet. Utöver detta kan pensionärerna ha påverkats av ett generellt större inslag av generationsanpassade fonder i dag, men detta förklarar knappast hela förändringen. En sannolikt viktig förklaring är dock att spararkollektivets risk har ökat kraftigt på grund av att många nu är placerade i AP7 Såfa, vilket är en fond som innehåller en riskhöjande hävstång. Risken för den stora gruppen sparare som tillhör Såfan är markant högre än genomsnittet 2013, och förklarar kanske att pensionärerna har sjunkit under genomsnittet. I så fall har risken sjunkit i relation till spararnas risk, men samtidigt kvarstår risken att pensionärernas portföljer påverkas kraftigt vid nästa större börsnedgång.

6.4 Förvaltning av tjänstepensionen under pensionstiden

Även inom de kollektivavtalade tjänstepensionsavtalen kan individen välja vilket företag som ska förvalta de inbetalda pensionspremierna. Detta val kan göras under hela arbetslivet fram till dess att pensionen börjar betalas ut; inom vissa avtal kan även tidigare inbetalt kapital tas med i flytten. I dessa avtal kan dock de reella möjligheterna att flytta pensionsmedel vara begränsade eftersom företagen inte alltid erbjuder flytträtt, och eftersom de som erbjuder flytträtt ofta tar ut en avgift på kapitalet för det. Vilka företag som erbjuds som valbara bestäms antingen via ett upphandlingsförfarande eller genom ett anslutningsförfarande (där parterna begränsar exempelvis vilka avgifter som får tas ut). När utbetalningen av en pensionsförsäkring väl har påbörjats finns det inte längre någon möjlighet att byta förvaltande företag.

Inom ett förvaltande företag finns det i fondförsäkringarna och i vissa traditionella försäkringar en möjlighet att välja vilken risk och därmed möjlighet till avkastning som individen vill exponera sig för. Det finns avgörande skillnader mellan traditionella försäkringar och fondförsäkringar i detta avseende. Traditionella försäkringar har ett garanterat belopp och ansvaret

¹⁶⁰ Detta var en tjänst där ett företag förvaldade många kunders premiepension gemensamt.

för förvaltningen ligger hos företaget.¹⁶¹ I fondförsäkringen följer värdet de valda fondernas utveckling i både upp- och nedgångar, och förvaltningsansvaret ligger i huvudsak på individen. I en fondförsäkring har individen en möjlighet att själv välja fritt bland det fondutbud som erbjuds inom företagens fondtorg.

I äldre tjänstepensionsavtal fick individen inte placera pengarna själv utan fick en garanterad andel av sin slutlön utbetald som förmånsbestämd pension. I takt med att de nya premiebestämda tjänstepensionsavtalen fasas in (där pensionskapitalet fonderas) överförs en allt större del av ansvaret till individen.

6.4.1 *Individens val av förvaltning påverkas av begränsningsregler*

En viktig förutsättning för valet av placeringsinriktning inom tjänstepensionen är att det finns ett antal begränsningsregler som förhindrar att en alltför stor del av kapitalet försvinner i mindre lyckade placeringsval från individens sida. Företrädare för PTK och Svenskt Näringsliv uppger att utformningen av avtalens begränsningsregler är ett resultat av att parterna vill förhindra att tjänstepensionen blir alltför låg på grund av placeringen av kapitalet.¹⁶²

Det upphandlings- eller anslutningsförfarande som parterna infört innebär att det finns övre gränser för olika typer av förvaltningsavgifter. De avgifter som tas ut är i de flesta fall låga, generellt maximalt 0,4 procent per år inom fondförsäkringarnas entréfonder¹⁶³ eller maximalt 0,3 procent per år inom de traditionella försäkringarna. Ett individuellt val av andra fonder än entréfonden kan dock leda till fondavgifter på över 1 procent årligen.

Avtalen kan också vara utformade på så sätt att allt kapital inte går att flytta, vilket gör att en del kommer att ligga kvar i förvalsalternativen som har automatisk riskjustering i högre åldrar. Inom det statliga avtalet är det endast en del, den individuella ålderspensionen som är valbar. Den kompletterande ålderspensionen går inte att flytta och den förmånsbestämda ålderspensionen är varken fonderad eller valbar för individen. Inom ITP1-avtalet måste individen ha kvar minst hälften av sin pension i en traditionell försäkring med garanti. Detta är enligt företrädare för PTK ett sätt att skydda individen så att det alltid ska finnas en garanterad pension kvar vid pensioneringen.¹⁶⁴

¹⁶¹ Inom ITP kan den som stannar kvar inom förvalsalternativet Alecta och omfattas av det nyare ITP1-avtalet påverka placeringsinriktningen genom att bestämma vilken andel av kapitalet som ska placeras i aktier.

¹⁶² Möte med PTK 2014-01-10, möte med Svenskt Näringsliv 2014-02-07.

¹⁶³ Den fond där individen hamnar först efter att ha valt en förvaltare av en fondförsäkring.

¹⁶⁴ Möte med PTK 2014-01-10.

6.4.2 Information om placeringsinriktningen inför pensionering

Bland de företag som Riksrevisionen har intervjuat och fått uppgifter från inom de kollektivavtalade tjänstepensionerna är de flesta förvaltare av traditionell försäkring. En förvaltare, Alecta, erbjuder en typ av traditionell försäkring där individen själv kan ändra placeringsinriktning (Alecta Optimal Pension). Möjligheten att ändra tas upp i de aktualiseringsbrev där detta är den aktuella försäkringen. Försäkringens konstruktion innebär även att individen automatiskt ges en något lägre risknivå när denne börjar närma sig pensionsåldern.¹⁶⁵

Av de två förvaltare som driver fondförsäkringar parallellt med traditionella försäkringar har den ena, AMF, valt att informera om detta i sitt aktualiseringsbrev. I brevet tar AMF upp att en av konsekvenserna med utbetalning från en fondförsäkring är att månadsbeloppet både kan öka och minska. Individen erbjuds möjligheten att byta till en traditionell försäkring inför pensioneringen.

6.4.3 Hittills låg aktivitet i individens förvaltning av tjänstepensionen

Inom de traditionella försäkringarna finns det med vissa undantag inga valmöjligheter för individen att ändra förvaltningen inför pensionsinträdet. Denna typ av försäkring kan sägas innehålla ett visst mått av inbyggd trygghet då det finns ett garanterat belopp och det förvaltande företaget är skyldigt att hålla vissa reserver för att kunna infria garantin vid en konjunkturnedgång. Av det skälet kan företaget inte heller ta en hög risk med det förvaldade kapitalet.

Tjänstepensionsbolaget Alectas traditionella försäkring Alecta Optimal Pension innehåller dock en möjlighet att välja placeringsinriktning utöver den automatiska riskjustering som sker för de försäkrade som närmar sig pensionsåldern. Individen kan välja en högre eller lägre risk än den förvalda. Företaget uppger att andelen ålderspensionärer som nyttjar denna möjlighet i dagsläget är cirka 5 procent. Totalt är det cirka 20 000 ålderspensionärer som har denna försäkringstyp. Valmöjligheten är ännu en begränsad företeelse då de flesta som tar ut pension inom ITP-området fortfarande omfattas av det äldre förmånsbestämda ITP2-avtalet.

I de fondförsäkringar som förekommer inom de fyra kollektivavtalade tjänstepensionsavtalen finns en entréfond. Entréfonden har normalt låga avgifter och är sammansatt av företaget i en sammanvägd blandning av aktie- och räntefonder. Entréfonderna innehåller också en åldersjusterande funktion som ser till att risken minskar i takt med att den försäkrade blir äldre.

Arbetsmarknadens parter uppger under intervjuer att de har ställt krav på entréfondernas innehåll för att de vet att många som väljer ett förvaltande

¹⁶⁵ Underlag från Alecta 2014-02-25 och Alectas webbplats. *Alecta optimal pension* (2014-04-24).

företag stannar kvar i entrefonden. De företag som Riksrevisionen har intervjuat som erbjuder en valbar fondförsäkring anger också att en mycket stor andel av kunderna stannar kvar i entrefonden. Företrädare för Swedbank anger att cirka 80 procent av kunderna stannar kvar i entrefonden. Därmed är det en minoritet som gör ett aktivt val att placera pensionskapitalet i andra fonder än entrefonden.¹⁶⁶

6.5 Riksrevisionens iakttagelser

Den regressionsanalys som Riksrevisionen har genomfört av individens val av förvaltning av premiepensionen ger ett tydligt stöd för att utformning av blanketter och förval har en mycket stor inverkan på hur den enskilde väljer. Blankettutformningen har avsevärt större betydelse än de övriga bakgrundsvariabler som också ingick i analysen, till exempel utbildningsnivå. Riksrevisionen kan också konstatera att det inledande valet vid pensioneringen får ett stort genomslag under hela livet eftersom det är få av dem som valde fondförsäkring vid pensionsinträdet som övergick till traditionell försäkring vid ett senare tillfälle.

Riksrevisionens analys av hur de pensionärer som stannade kvar i fondförsäkringen förvaltar sitt kapital pekar på att de är inaktiva i förvaltningen av sin premiepension. Det är bara en liten andel som gör val inom premiepensionen som pensionärer. Vidare visar analysen att pensionärer med egenvalda premiepensionsportföljer riskerar att påverkas kraftigt vid större börsnedgångar.

Inom tjänstepensionen finns det i många fall begränsningsregler som gör att individen vid pensionsinträdet hindras från att ta en alltför stor risk. Inom tjänstepensionen har begränsningsreglerna, den generellt höga andelen av traditionella försäkringar och entrefonder inom fondförsäkringarna lett till att det sannolikt finns en låg andel som går i pension med en hög risk utan att själva vara medveten om det.

Riksrevisionen noterar att det inte finns någon automatisk riskjustering inbyggd som ett förval som omfattar alla blivande pensionärer inom vare sig den allmänna pensionen eller tjänstepensionerna. Ett val av en riskfylld fond någon gång under arbetslivet kan således leda till en riskfylld placering som pensionär om inte individen själv aktivt ändrar placeringen.

¹⁶⁶ Möte med PTK 2014-01-10, med Svenskt näringsliv 2014-02-07 och med Swedbank 2014-02-28.

7 Valet av skydd av efterlevande

I detta kapitel redovisas hur valet att skydda efterlevande ser ut inom såväl premiepensionen som tjänstepensionen. Kapitlet inleds med en beskrivning av valen och hur valblanketter har utformats. Därefter redovisas Riksrevisionens undersökning av valbeteendet.

7.1 Beskrivning av valet: Individens försäkringssituation och överskådligheten i denna

Den försäkringssituation som en individ har att ta ställning till inför pensionen kan omfatta ett antal olika typer av försäkringsskydd i form av livförsäkringar och skydd av efterlevande:

- Efterlevandeskyddet inom premiepensionen
- Återbetalningsskyddet inom tjänstepensionen
- Familjeskyddet inom tjänstepensionen (SAF-LO och ITP)
- Andra typer av efterlevande- och livförsäkringar inom tjänstepensionsavtalen, exempelvis TGL och Familjepension
- Eventuella privata försäkringar.

I detta kapitel är det främst valet av de två första, efterlevandeskyddet och återbetalningsskyddet, som beskrivs närmare. Familjeskyddet och de andra typerna av försäkringar är kopplade till anställningen och upphör vid inträdet i pensionen eller några år senare. Vid pensioneringen får individen således ett förändrat försäkringsskydd för sina efterlevande, och det samlade försäkringsskyddet kan därmed behöva ses över.

Individens val av återbetalningsskydd är tätt kopplat till den egna familjesituationen. Det går därmed inte att i generella termer slå fast vad som är bäst, då dessa situationer varierar kraftigt under livstiden och mellan individer. Mot bakgrund av hur livet ser ut för många individer kan det dock resoneras att behovet av ett skydd kan vara störst under den period då är som störst. För många hushåll inträffar detta under medelåldern då det är vanligt att bilda familj samtidigt som många hushåll har en hög skuldsättning på grund av studielån och eventuella bostadsköp. För den som står inför sin pension kan dock försörjningsansvaret ha blivit ett annat då barn kan ha lämnat familjehemmet och stora delar av lånen kan ha amorterats. Under senare delen av livet kan därför många ha ett lägre behov av skydd av sina efterlevande.

Därmed kan det finnas goda skäl att se över skyddet av sina efterlevande just inför pensionsinträdet, då behovet därefter kan vara mindre och valet i många fall inte går att ångra. Det är därför viktigt att individen uppmärksammas på denna valmöjlighet vid pensionsinträdet.

7.2 Valet av efterlevandeskydd inom premiepensionen

Förutom valet att välja en traditionell försäkring eller att stanna kvar i en fondförsäkring ska pensionären ta ställning till om denne vill teckna ett efterlevandeskydd på sin premiepension. Efterlevandeskyddet innebär att maka, make, registrerad partner och i vissa fall sambo¹⁶⁷ får del av premiepensionen om pensionstagaren avlider. Eftersom utbetalningen av premiepensionen vid efterlevandeskydd tar hänsyn till två separata livslängsantaganden blir beloppet lägre än utan skyddet. Vid tecknande av efterlevandeskydd tilldelas också betydligt lägre arvsvinster från övriga kollektivet.

Normalt sett kan efterlevandeskydd endast tecknas i samband med att premiepensionen tas ut för första gången. Det finns dock även möjlighet att teckna efterlevandeskydd vid ett senare tillfälle om man får barn, gifter sig eller ingår registrerat partnerskap. Efterlevandeskyddet måste dock tecknas inom tre månader från och med det ändrade förhållandet. Vidare börjar skyddet gälla först ett år efter att ansökan inkommer.

Efterlevandeskyddet kan inte avslutas utan vidare och gäller även om förmånstagaren avlider. Däremot kan skyddet avslutas vid skilsmässa eller om samboförhållandet upphör, förutsatt att det anmäls till Pensionsmyndigheten senast tre månader efter det ändrade förhållandet. Nedan visas statistik över hur stor andel som tog ut sin premiepension med efterlevandeskydd 2008–2011. Tabellen pekar på att den andel som gjorde detta val ökade under 2010–2011.

Tabell 7.1 Andel pensionärer som valde efterlevandeskydd under åren 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
Andel med efterlevandeskydd	16,5%	16,7%	21%	21,9%
Andel gifta	63,5%	61,9%	61,3%	60,3%

Källa: Pensionsmyndigheten.

¹⁶⁷ Efterlevandeskydd kan tecknas för sambo om man har eller har haft barn tillsammans. Det kan också tecknas för sambo om man tidigare varit gifta eller varit i registrerat partnerskap med varandra.

7.2.1 *Informationen om efterlevandeskyddet speglar inte de ekonomiska konsekvenserna*

I informationen på blanketten framgår att efterlevandeskydd kan ansökas för make/maka, partner eller sambo och att detta oftast bara kan göras vid det första pensionsuttaget. Däremot framgår inte att valet i normala fall inte kan ångras. Detta gäller även dem som inte väljer ett efterlevandeskydd.¹⁶⁸

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna bör det noteras att efterlevandeskyddet inte innebär någon kostnad i form av en avgift. Efterlevandeskyddet innebär beräkningsmässigt att ett statistiskt liv slås ihop till två, och att dödlighetsrisken måste justeras därefter. Eftersom åtminstone en av två personer i genomsnitt förväntas leva längre än vad bara en person förväntas göra, så justerar Pensionsmyndigheten ned utbetalningen för att pensionsmedlen ska räcka till båda. En viktig konsekvens av valet är därför individens privata kostnad för att välja ett efterlevandeskydd. På blanketten framgår ingen notering om att efterlevandeskyddet innebär en kostnad för individen. I blankettinformationsbladet framgår endast att "dina månadsbelopp blir lägre". Sänkningen av månadsbeloppet varierar dock kraftigt beroende på makans/makens ålder. Pensionsmyndigheten presenterar exempel på sin webbplats där sänkningen blir mellan 7 och 40 procent. Sänkningen kan dock både bli mindre och större i det enskilda fallet. I takt med att premiepensionen fasis in kan detta val således komma att få en relativt stor ekonomisk betydelse.¹⁶⁹

I blanketten nämns slutligen inte att valet av ett efterlevandeskydd hänger ihop med individens hela försäkringssituation som pensionär. Efterlevandeskyddet är en del av de ställningstaganden om försäkringsskydd som kan göras, och en god helhetsbild av situationen uppnås antagligen bara om individen samtidigt också ser över återbetalningsskyddet inom tjänstepensionen och informerar sig om övriga skydd för efterlevande inom den allmänna pensionen. Detta är en svår uppgift att informera om och en svår uppgift för individen att sätta sig in i, men i dagsläget omnämns denna helhetsbild över huvud taget inte i blanketten.

Informationen på Pensionsmyndighetens webbplats och i informationsfoldrar täcker generellt konsekvenserna av valet; det framgår till exempel tydligt att valet inte kan ångras och vilka som kan teckna ett efterlevandeskydd. På webbplatsen har Pensionsmyndigheten en utförlig beskrivning av individens kostnad för efterlevandeskyddet i form av exempeltabeller. I tabellerna framgår

¹⁶⁸ Underlag från Pensionsmyndigheten 2014-02-11 och Pensionsmyndighetens blankett 8370, *Ansökan om allmän pension – om du är bosatt i Sverige*.

¹⁶⁹ Se Pensionsmyndighetens webbplats, *Efterlevandeskydd för premiepension (2014-04-23)*. Enligt beräkningar i Ds 2013:35, s. 81 kommer en genomsnittlig förväntad premiepension kunna ligga mellan 3 000 och 5 000 kronor när systemet fasats in. Kostnaden för ett efterlevandeskydd skulle därmed kunna variera med mellan 200 och 2000 kronor per månad beroende på pensionsstorlek och de försäkrades respektive åldrar.

hur kostnaden varierar beroende på den skyddande och den skyddades respektive åldrar.

På Pensionsmyndighetens webbplats framgår det dock inte att efterlevandeskyddet är en del av det samlade skyddet för efterlevande som en pensionär har att ta ställning till. Man uppger inte individen om att efterlevandeskyddet bör ses som en del av det totala skyddet för efterlevande inom både den allmänna pensionen och inom tjänstepensionen (återbetalningsskyddet). Under 2014 har Pensionsmyndigheten också lanserat en kampanjsida för det orange kuvertet, där information riktad till specifika åldersgrupper har tagits fram. På denna sida finns information om efterlevandeskydd utifrån detta helhetsperspektiv, där det samlade skyddet inom den allmänna pensionen och tjänstepensionen åtminstone omnämns.

7.2.2 *Utformningen av valet i blanketten har ändrats*

Valet att ansöka om efterlevandeskydd görs på ansökningsblanketten om allmän pension genom en kryssruta som redovisas nedan.

Bild Valblankettens utformning innan januari 2010 och efter maj 2011

4. Vill du ansöka om efterlevandeskydd? <small>(frivillig ansökan för premiepension)</small> Läs mer i informationen till blanketten
<input type="checkbox"/> Jag ansöker om efterlevandeskydd för min make/make/partner/sambo som jag uppgett under punkt 1. Jag är medveten om att det bara går att ansöka om efterlevandeskydd första gången jag ansöker om premiepension.

Förvalsalternativet är att inte ha något efterlevandeskydd.

I informationen till blanketten beskrivs kriterierna för att ansöka om och säga upp ett efterlevandeskydd. Det informeras även om att det utbetalda månadsbeloppet blir lägre om efterlevandeskydd väljs.

Under perioden januari 2010 till och med maj 2011 var valet av efterlevandeskyddet utformat utan förvalsalternativ. Valutformningen redovisas i bilden nedan:

Bild Valblankettens utformning under perioden januari 2010 – maj 2011

4. Ansöker du om efterlevandeskydd för din premiepension? Läs i informationen till blanketten vad det innebär
Ansöker du om efterlevandeskydd för din make/make/partner/sambo som du uppgett under punkt 1? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej

Under denna period var pensionären således tvungen att aktivt ta ställning till om ett efterlevandeskydd skulle tecknas eller inte. Frågan är ställd utifrån utgångspunkten att efterlevandeskydd inte är valt, vilket kan förklaras av att det inte går att teckna ett efterlevandeskydd innan pensionsinträdet.

7.2.3 Individens val av efterlevandeskydd påverkas i viss grad av blankettens utformning

Riksrevisionen har analyserat om blankettens utformning även kan tillskrivas någon betydelse i fråga om valet av efterlevandeskydd.¹⁷⁰ Nedan redovisas resultaten av analyserna av sannolikheten att välja ett efterlevandeskydd. Marginaleffekterna för övriga kontrollvariabler redovisas i metodbilagan.

Tabell 7.2 Sannolikheten att välja efterlevandeskydd till följd av blankettens utformning

Variabel	Marginaleffekt
Från förval till inte förval	7,3%
Från inte förval till förval	- 3,2%

Pseudo R₂ = 0,039; antal observationer = 285 846.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån Pensionsmyndighetens data.

Marginaleffekten att gå från ett förval utan efterlevandeskydd till ett neutralt utformat val ökar sannolikheten för att välja efterlevandeskydd med 4,5 procentenheter. Precis som med valet mellan en fondförsäkring och en traditionell försäkring är marginaleffekten inte en ren effektmätning. Vid återgången till ett förval utan efterlevandeskydd minskar sannolikheten att välja ett efterlevandeskydd med 2,4 procentenheter. På grundval av tillgängliga uppgifter kan det konstateras att minst 2,4 procentenheter kan betraktas som en effektindikator på förvalets betydelse. De övriga 2,1 procentenheterna kan tillskrivas såväl blankettutformningen som andra oobserverade faktorer samt eventuell inlärnin som skett under perioden utan förval. Det kan konstateras att förvalets utformning spelar viss roll för valet mellan efterlevandeskydd eller inte men att den är av mindre betydelse. Det går utifrån analysen inte att säga varför utformningen av detta val inte gav en lika stor effekt som i valet mellan fondförsäkringen och den traditionella försäkringen. Två sannolika påverkansfaktorer är dock att valet av efterlevandeskydd är mer konkret för individen och kan därför vara lättare för flertalet att ta ställning till. Därmed spelar inte blankettens utformning lika stor roll. Dessutom var blankettändringen inte likadan som inom valet mellan fondförsäkringen och den traditionella försäkringen (en övergång till en ja/nej-fråga till skillnad från en övergång till två kryssrutor med de valbara alternativen). Möjligen kan den språkliga skillnaden i blankettändringen av valet av efterlevandeskydd ses som mindre än inom valet av fondförsäkringen eller den traditionella försäkringen, och således också gjort blankettens påverkan på valbeteendet mindre.

¹⁷⁰ Undersökningen är baserad på samma månadsuppgifter och samma förändring av valblanketten som presenterades i 6.2.4.

7.3 Återbetalningsskydd inom tjänstepensionen

Återbetalningsskyddet är tjänstepensionens motsvarighet till premiepensionens efterlevandeskydd. Syftet i båda dessa fall är att ge den enskilde en valmöjlighet att skydda sina efterlevande ekonomiskt om han eller hon skulle avlida. Om en person med en återbetalningsskyddad pensionsförsäkring avlider medför skyddet att utbetalningen fortsätter som tidigare till den avlidnes efterlevande.

Inom tjänstepensionen är förmånstagare oftast make/maka, sambo, registrerad partner eller barn.⁷⁷ Om en person vill teckna ett återbetalningsskydd en tid efter att försäkringen tecknats måste personen oftast genomgå en hälsoundersökning eller kunna visa att familjeförhållandena har förändrats under de senaste tolv månaderna (exempelvis giftermål). Ett återbetalningsskydd kan även gälla för en pensionsförsäkring under tiden som pensionär. I de flesta fall gäller ett återbetalningsskydd i 20 år efter utbetalningens påbörjande (om utbetalningen är livslång). För kortare temporära utbetalningar gäller skyddet lika länge som försäkringen utbetalas. Ett återbetalningsskydd inom tjänstepensionen är utformat på ett annat beräkningsmässigt sätt än efterlevandeskyddet inom premiepensionen. För individen blir effekten liknande i den meningen att pensionsutbetalningarna fortsätter till förmånstagaren om den skyddande individen dör.

En viktig konsekvens av återbetalningsskyddet är att det minskar pensionsutbetalningens storlek, vilket beror på flera svåröverskådliga faktorer. Generellt är det dyrare att ha ett återbetalningsskydd ju äldre individen blir. På grund av återbetalningsskyddets konstruktion kan kostnaden för det vara svår att informera om. Det finns ingen kostnad i den meningen att det förvaltande företaget tar ut någon avgift från individens kapital i utbyte för skyddet. Riksrevisionen menar dock att skyddet i praktiken utgör en privat kostnad då det minskar den månatliga utbetalningen för individen i utbyte mot en ekonomisk försäkring av dennes efterlevande. I *genomsnitt* utgörs individens kostnad för återbetalningsskyddet av att pensionsutbetalningar överförs från den försäkrade till dennes efterlevande. På samma sätt som i andra typer försäkringar finns det dock många som betalar för ett återbetalningsskydd men lever längre än åren som försäkrats. Ett annat möjligt utfall är att det i praktiken inte funnits några efterlevande som hade rätt till skyddet.

Kostnaden för skyddet utfaller på grund av att individen går miste om de så kallade arvsvinsterna från andra som avlider i försäkringskollektivet. Arvsvinsterna är således en omfördelning av pensionskapital inom kollektivet från de som avlider till de som lever. De som har valt att i stället fördela

⁷⁷ Individen kan också själv definiera förmånstagarordningen.

eventuellt överblivet pensionskapital till sina efterlevande står således utanför denna solidariska omfördelning.

7.3.1 *Information om återbetalningsskyddet saknas ofta i aktualiseringsbrev*

I aktualiseringsbrev från de större pensionsförvaltare som Riksrevisionen varit i kontakt med är omnämmanden av valet av återbetalningsskydd mycket sällsynta. I fyra av fem aktualiseringsbrev finns inte återbetalningsskydd omnämnt. Ett företag, KPA, som har återbetalningsskyddet som förval vid tecknandet av försäkringen, nämner återbetalningsskyddet i aktualiseringsbrevet. Företaget omnämner dock inte vilka de ekonomiska konsekvenserna i form av minskad pension som blir resultatet av att behålla skyddet. Även SPV/Kåpan har ett förvalt återbetalningsskydd inom den del av tjänstepensionen som kallas *individuell ålderspension*. I SPV:s aktualiseringsbrev omnämns dock inte återbetalningsskyddet.

Vanligen beskrivs de huvudsakliga konsekvenserna av återbetalningsskyddet på de olika tjänstepensionsaktörernas hemsidor. Bland aktörerna varierar dock beskrivningen på hemsidorna av huruvida återbetalningsskyddet innebär en kostnad eller inte. Vissa nämner inte rakt ut att det finns en kostnad förknippad med skyddet.⁷² I flera fall skriver aktörerna att återbetalningsskyddet inte kostar någonting, men att det gör den egna pensionen något lägre. Andra uttrycker att återbetalningsskyddet är en indirekt kostnad, men att det inte tas ut någon avgift för det.⁷³ Hos två förvaltare beskrivs kostnaden för återbetalningsskyddet i procent.⁷⁴

Återbetalningsskyddet upphör senast 20 år efter att utbetalningen av en pension påbörjats. Information om detta finns enbart på vissa av de olika aktörernas hemsidor.⁷⁵

7.3.2 *Valet görs hos olika organisationer och omfattas av olika former av begränsningar*

För den som vill ändra sitt val av återbetalningsskydd inför pensionen är tillvägagångssättet olika beroende på hur valet har utformats inom avtalsområdet. I vissa fall görs valet hos valcentralen, och i andra fall hos det förvaltande bolaget.

⁷² Se exempelvis Foras webbplats. *Återbetalningsskydd* (2014-04-20).

⁷³ KPAs webbplats. *Efterlevandeskydd tryggar för familjen* (2014-04-20), Collectums webbplats. *Vad kostar återbetalningsskydd?* (2014-05-28), Folksamns webbplats. *Frågor och Svar* (2014-04-20), SPV:s webbplats. *Återbetalningsskydd* (2014-04-20).

⁷⁴ Alectas webbplats. *Vad kostar de olika skydden* (2014-04-24), AMF:s webbplats. *Så fungerar återbetalningsskydd* (2014-04-20).

⁷⁵ Alectas webbplats. *Vad kostar de olika skydden* (2014-04-24), Folksamns webbplats. *Frågor och Svar* (2014-04-20), AMF:s webbplats. *Så fungerar återbetalningsskydd* (2014-04-20).

Inom det statliga avtalet finns det tre olika delförsäkringar där två ger individen möjlighet att välja återbetalningsskydd eller efterlevandeskydd. Inom staten går det till skillnad från de andra avtalsområdena inte att under sparandetiden lägga till ett återbetalningsskydd till de avgiftsbestämda pensionerna genom att göra en hälsoundersökning. Det krävs förändrade familjeförhållanden för att lägga till ett återbetalningsskydd om det gått mer än tre månader från tecknandet av försäkringen. Inom den förmånsbestämda delen finns det däremot en möjlighet att teckna ett efterlevandeskydd under sparandetiden. Inom samtliga delförsäkringar går det dock inte att lägga till eller ta bort återbetalningsskyddet respektive efterlevandeskyddet när pensionsutbetalningen har påbörjats. Den som väljer att ta ut den delförsäkring inom det statliga avtalet som kallas kompletterande ålderspension som livsvarig utbetalning förlorar också sitt återbetalningsskydd. Detta framgår inte av informationen på webbplatsen eller i aktualiseringsbrevet.

Inom SAF-LO går det att välja bort återbetalningsskyddet genom valcentralen Fora när utbetalningen har påbörjats. Inom den kommunala sektorn sköter det förvaltande bolaget valet av återbetalningsskydd, och det går att ta bort efter att utbetalningen startat. Inom ITP har valcentralen Collectum hand om valet av återbetalningsskydd under sparandetiden. Man kan dock inte ändra återbetalningsskydd via valcentralen Collectum efter att utbetalningen har påbörjats. Däremot medger det förvaltande bolaget Alecta att det går att ta bort ett återbetalningsskydd när utbetalningen av försäkringar av typen Alecta Optimal Pension har påbörjats. I detta fall ska Alecta meddelas.

7.3.3 *Olika förval och få upplysningar om att valet finns*

Inom de flesta avtalsområdena är återbetalningsskyddet inte inkluderat som ett förval, utan måste väljas till på initiativ av individen. Detta val görs ofta i samband med valet av förvaltare i de valblanketter som skickas ut när en individ börjar arbeta inom ett avtalsområde och en ny försäkring ska tecknas. Inom det kommunala avtalet är återbetalningsskyddet inkluderat som förval för dem som inte gör ett aktivt val och vars pensionskapital förvaltas av KPA pension. Detta förval gäller även den individuella ålderspensionen inom det statliga avtalet.

Som nämnts ovan informerar de flesta företagen inte om återbetalningsskyddet i sina aktualiseringsbrev till individen vid 65-årsåldern. Detta kan leda till att färre gör val inför pensionen. Då många individers intresse för pensionen är begränsat kan en upplysning om ett val och dess konsekvenser i de mest centrala informationskällorna därmed ge stor effekt. Utan en sådan upplysning är det sannolikt bara de mer medvetna individerna som söker upp denna information via andra informationskällor.

7.3.4 *Få individer ser aktivt över sitt val av återbetalningsskydd inför pensionen*

Som redovisas ovan finns det ofta inte någon information om återbetalningsskyddet i de brev och blanketter där information kan förväntas ha störst verkan. På informationssidorna på nätet informerar vissa bolag om kostnaderna för återbetalningsskyddet. Det kan därmed förväntas att valet av återbetalningsskydd inte görs på ett aktivt eller medvetet sätt inför pensionen, eftersom det sannolikt är få individer som uppmärksammas om valet och dess konsekvenser.

I de uppgifter som Riksrevisionen har fått från företagen finns det vissa indikationer som pekar i denna riktning. I den kommunala tjänstepensionen är återbetalningsskyddet ett förval vid tecknandet av försäkringen. Detta förval får sannolikt ett genomslag i den meningen att en stor andel av de försäkrade inom förvalsalternativet KPA har ett återbetalningsskydd när de ska planera sin pensionering. Inom KPA har 80 procent av kunderna ett återbetalningsskydd vid pensionstillfället.¹⁷⁶ Denna nivå är avsevärt högre än inom de försäkringar som Riksrevisionen har studerat där återbetalningsskyddet inte är ett förval. Det kan också noteras att inom AMF, som också har kunder inom KAP-KL-avtalet, är andelen som har ett återbetalningsskydd under utbetalningstiden 19 procent.¹⁷⁷ Denna skillnad kan inte härledas till enbart skillnader i förval utan en vidare granskning av en mer utförlig statistik. Ett skäl till att skillnaden har uppstått kan ha varit att de individer som inte ville ha ett återbetalningsskydd när försäkringen tecknades också valde att byta bolag, vilket kan förklara varför AMF kan ha en så mycket lägre andel. Att en stor skillnad mellan de båda företagen inom samma avtalsområde kvarstår *efter pensionsinträdet* kan dock till viss del bero på att många individer kvarstår med samma försäkringsskydd som de en gång valde när de tecknade försäkringen. Om det är fallet kan det leda till att många inte har det skydd som de hade önskat om de hade gjort ett aktivt val.

De uppgifter som Riksrevisionen har tagit del av inom det statliga avtalet pekar på att förvalet har mycket stor betydelse för om individen har ett efterlevandeskydd under pensionen eller inte. I det statliga avtalet har en delförsäkring (individuell ålderspension) ett förvalt återbetalningsskydd. En annan delförsäkring (kompletterande ålderspension) har inte ett återbetalningsskydd som förval.

¹⁷⁶ Underlag från KPA 2014-02-11.

¹⁷⁷ Underlag från AMF 2014-02-20.

Tabell 7.3 Förvalen för återbetalningsskydd inom PAo3 samt andel faktiskt uttagna pensionsförsäkringar 2012 med ett återbetalningsskydd¹⁷⁸

Försäkring (Statligt avtal PAo3)	Förval vid tecknande	Andel pensionsuttag med återbetalningsskydd
Kompletterande ålderspension (Kåpan Tjänste)	utan återbetalningsskydd	3%
Individuell ålderspension (Kåpan Ålderspension)	med återbetalningsskydd	78%

Källa: Riksrevisionens sammanställning av data från tjänstepensionsförvaltare.

Tabellen visar att andelen som valt att gå i pension med ett återbetalningsskydd inom den ena försäkringen är avsevärt lägre än inom den andra försäkringen. Skillnaden i dessa andelar samvarierar med de förval av återbetalningsskydd som gällde vid tecknandet av försäkringen.

Även om uppgifterna bygger på aggregerad data (vilket omöjliggör kontroller på individnivå) är det svårt att se andra förklaringar än förvalet som till fullo kan förklara resultatet i tabellen. Om tabellen skulle spegla medvetna val innebär det att en mycket stor andel av de försäkrade har haft en vilja att återbetalningsskydda enbart den ena halvan av pensionskapitalet. Det är också sannolikt att medvetna val skulle ha lett till att större andelar skulle vilja återbetalningsskydda antingen hela eller inget av pensionen. Tabellen kan dock också avspegla att reglerna för tillägg av återbetalningsskydd under sparandetiden inom Kåpan är mer begränsade än vad som är vanligt inom andra förvaltare.¹⁷⁹

Underlagen tyder på att en stor andel av de försäkrade i hög grad har styrts av de ursprungliga förvalen vid tecknandet av försäkringen. Individen kan också ha styrts av de eventuella val som denne gjorde vid tecknandet av försäkringen utifrån den familjesituation som individen då hade. Det tycks vara få som har gjort en reell omprövning av behovet av återbetalningsskydd vid pensionsinträdet och det finns inga indikationer som pekar på att många individer skulle ha gjort ett aktivt val vid pensionsinträdet.

Inom ITP-avtalet har Riksrevisionen även fått ta del av uppgifter på hur stor andel av de försäkrade som valt att göra en förändring av sitt återbetalningsskydd vid pensionsinträdet, inom en period på +/- 6 månader från pensioneringsdatumet. Uppgifterna gäller den mindre ITPK-försäkringen inom ITP2-avtalet. Uppgifterna pekar i en liknande riktning som ovanstående resultat då cirka 2,7 procent har

¹⁷⁸ Rensat för engångsutbetalningar var antalet uttag inom den kompletterande ålderspensionen cirka 12 000 och inom den individuella ålderspensionen cirka 3 500. Eftersom nivån med återbetalningsskydd inom den kompletterande ålderspensionen är så låg skulle en stor skillnad således kvarstå oavsett om enbart samma 3500 individer inom båda försäkringarna kunde jämföras.

¹⁷⁹ Kåpan medger inte att återbetalningsskydd läggs till den befintliga försäkringen genom att hälsoundersökning görs.

gjort en förändring av sitt återbetalningsskydd i samband med pensionsinträdet. Motsvarande uppgifter som Riksrevisionen fått ta del av från företaget KPA pekar dock på en högre aktivitetsnivå när det gäller återbetalningsskydd inför pensioneringen. I detta fall är andelen som tar bort sitt återbetalningsskydd inför pensionen cirka 25 procent. Denna höga nivå kan delvis bero på att en stor andel av KPA:s kunder har skyddet eftersom det är ett förval vid tecknandet, och därför kan fler också ta bort det. Den höga aktivitetsnivån sammanfaller dock också med att KPA är det enda företag bland de undersökta som informerar om valet om återbetalningsskydd i sitt aktualiseringsbrev.¹⁸⁰

Eftersom återbetalningsskyddet är ett val som bör vara tätt kopplat till den egna familjesituationen går det inte dra slutsatsen att de ovanstående uppgifterna i sig behöver vara problematiska. Det skulle kräva en mer ingående studie av individens valbeteende i förhållande till familjesituation, vilja att ge skydd till efterlevande och andra påverkansfaktorer. De indikatorer som ovanstående uppgifter utgör pekar dock mot att det oftast inte finns någon större aktivitet när det gäller valet av återbetalningsskydd inför pensionsinträdet. Detta medför i sin tur en risk för att många val inte utgår från den egna familjesituationen och att många därmed har en för hög eller för låg grad av försäkring av sina efterlevande.

Företrädare för företag som förvaltar tjänstepension menar dock utifrån egen erfarenhet i kundtjänst att det är många som har ett återbetalningsskydd i onödan. Detta är kanske inte bara sådana som saknar efterlevande, den största gruppen är sannolikt personer som har en familj men som inte längre har ett behov av att försörja den.¹⁸¹

7.3.5 *Hög ålder ökar kraftigt kostnaden för ett återbetalningsskydd*

Valet av ett återbetalningsskydd är en avvägning mellan individens vilja att skydda sina efterlevande ekonomiskt och den minskade månatliga utbetalning som skyddet innebär. Nedanstående två tabeller redovisar den kostnad som skyddet innebär för den som står inför sitt pensionsinträde beroende på hur försäkringen betalas ut.

¹⁸⁰ Underlag från KPA 2014-05-05.

¹⁸¹ Underlag från AMF 2014-01-28.

Tabell 7.4 Redovisning av kostnader för återbetalningsskydd från 65 års ålder till 85 års ålder för livslånga utbetalningar beroende på pensionsförsäkringens livslängdsantagande¹⁸²

Livsvarig utbetalning			
	Livslängds- antagande 20 år	Livslängds- antagande 22,5 år	Livslängds- antagande 25 år
Akkumulerat utbetalt vid 85 år, kr			
– Med återbetalningsskydd	1 158 082	1 089 591	1 043 497
– Utan återbetalningsskydd	1 352 342	1 214 604	1 104 289
– Differens, kr	–194 260	–125 013	–60 792
Procentuell skillnad	–14,4%	–10,3%	–5,5%

Källa: Riksrevisionens beräkningar.

För livslånga utbetalningar varierar återbetalningsskyddets kostnad för individen med cirka 6 och 14 procent. Ett längre livslängdsantagande innebär således att färre förväntas att avlida, och därmed att arvsvinsterna blir mindre. Ett långt livslängdsantagande gör därför att det inte kostar lika mycket att ha ett efterlevandeskydd. En försäkring med ett långt livslängdsantagande är dock mindre fördelaktig av andra skäl. Som framgår av tabellen ger en försäkring med ett 20-årigt livslängdsantagande mer utbetalningar både med och utan ett återbetalningsskydd än en försäkring med ett 25-årigt livslängdsantagande. Tabellen nedan redovisar hur motsvarande bild ser ut för temporära utbetalningar.

¹⁸² Förutsättningar för tabellen: Pensionskapital vid 65 år 1 miljon kronor, inflation 2 procent, årlig nominell avkastning brutto 5,9 procent (prognosstandard), prognosränta 2 procent, dödlighetsantaganden utvalda enligt FFFS 2007:31. Ytterligare antaganden beskrivs i bilagan.

Tabell 7.5 Redovisning av kostnader för återbetalningsskydd från 65 års ålder till 85 års ålder för temporära utbetalningar beroende på utbetalningens längd¹⁸³

	Temporär utbetalning		
	5 år	10 år	20 år
Akkumulerat utbetalt vid 85 år, kr			
– Med återbetalningsskydd	1 081 913	1 158 771	1 330 003
– Utan återbetalningsskydd	1 108 678	1 230 217	1 594 808
– Differens, kr	– 26 765	– 71 446	– 264 806
Procentuell skillnad	– 2,4%	– 5,8%	– 16,6%

Källa: Riksrevisionens beräkningar.

Tabellen visar hur kostnaden ökar kraftigt för ett återbetalningsskydd vid högre ålder. En 5-årig utbetalning är slutbetald vid 70 års ålder. Vid denna ålder är dödligheten ännu inte så hög, och därför är kostnaden för skyddet låg, drygt 2 procent. För en 20-årig temporär utbetalning gäller skyddet tills individen är 85 år. Vid den åldern har en stor andel av kollektivet avlidit, vilket har gjort arvsvinsterna större för dem som överlevt. Totalt blir den utbetalda pensionen cirka 17 procent lägre för den som har haft ett återbetalningsskydd under dessa 20 år. I sammanhanget bör det dock inte glömmas bort att den höga kostnaden samtidigt innebär att skyddet har lett till att pensionen har kommit många efterlevande till del.

Riksrevisionen konstaterar att återbetalningsskyddets ekonomiska konsekvenser är svåra att förutse för individen utan tydlig information. Den minskade månatliga utbetalningen till följd av ett återbetalningsskydd är beroende av det förvaltande företagens livslängdsantagande och hur individen väljer att ta ut sina pengar. Kostnaden varierar i exempelberäkningarna från 2 procent till 17 procent beroende på detta val och på företagets livslängdsantaganden.

¹⁸³ De 5- och 10-åriga försäkringarna är slutbetalda redan vid 70 respektive 75 års ålder. Förutsättningar för tabellen: Pensionskapital vid 65 år 1 miljon kronor, inflation 2 procent, årlig nominell avkastning brutto 5,9 procent (prognosstandard), prognosränta 2 procent, dödlighetsantaganden utvalda enligt FFFS 2007:31. Ytterligare antaganden beskrivs i bilagan.

7.4 Riksrevisionens iakttagelser

Skyddet av efterlevande är ett svåröverskådligt val bland många olika typer av försäkringsprodukter som fungerar olika sinsemellan. De olika regler och villkor som omfattar de olika skydden varierar också.

Inom premiepensionen har Riksrevisionen genom regressionsanalysen kunnat konstatera att blankettutformning och förval har påverkat valet av efterlevandeskydd, men i mycket lägre grad än inom valet av fondförsäkringen eller den traditionella försäkringen. Anledningen till detta kan dels vara att skyddet av den enskildes efterlevande är ett mer konkret val vars huvudsakliga innebörd är lättare att förstå, dels att skillnaden mellan de två jämförda blanketterna var mindre rent språkligt än skillnaden inom valet av fondförsäkringen eller den traditionella försäkringen.

Inom tjänstepensionen menar Riksrevisionen att även om den tillgängliga statistiken bara kan ge indikativa svar på hur stora effekterna blir av olika typer av förval, så är det sannolikt att den knapphändiga informationen om återbetalningsskyddet inför pensioneringen innebär att många inte gör ett aktivt val. Andelarna som lägger till eller tar bort ett återbetalningsskydd inför pensionsinträdet tycks vara låg. Samtidigt är det inom flera avtal inte möjligt att ändra valet när pensionen väl har börjat betalas ut.

Eftersom det är svårt att utforma generella förval som passar de flesta när de gäller efterlevande och återbetalningsskydd är det problematiskt om valet inte görs på ett medvetet sätt från individens sida. Individens familjesituation kan också skifta kraftigt under arbetslivet, men sannolikheten finns att många när pensionsåldern utan att ompröva beslutet av återbetalningsskydd. Detta är ett beslut som de kanske tog i början av sitt arbetsliv när familjesituationen var en helt annan. Risken är således att många gör ett val där de betalar för ett onödigt skydd eller att de saknar ett skydd som de hade behövt.

8 Statens insatser på pensionsområdet

I detta kapitel redovisas regeringens styrning och Pensionsmyndighetens insatser i fråga om individens pensionsval. Pensionsgruppens roll och pågående beredningsarbete har beskrivits i kapitel 2.

8.1 Regeringens styrning

Nedan beskrivs regeringens styrning inom ramen för staten, främst gällande Pensionsmyndigheten. När det gäller tjänstepensionen är det arbetsmarknadens parter som ansvarar för att utforma avtalen. Detta kan ses som en modell för styrning inom ramen för den svenska modellen och avtalsfriheten, som regeringen ansluter sig till.¹⁸⁴ Utfallet av denna styrningsmodell blir således de insatser som genomförs på initiativ av parterna, valcentralerna och de förvaltande företagen. En beskrivning av insatserna finns i avsnitt 8.3.

8.1.1 Insatser för förbättrad information

I regeringens budgetproposition för 2010 fastställdes ett mål om att verka för bättre pensionsinformation.¹⁸⁵ Detta mål har sedan dess utgjort en utgångspunkt för uppdrag till Pensionsmyndigheten.¹⁸⁶ Vidare var bakgrunden till att Pensionsmyndigheten bildades 2010 att det fanns ett behov av en sammanhållen pensionsinformation inom såväl allmän pension som mellan allmän pension och tjänstepension. I regleringsbrev under åren 2010 till och med 2014 har ett tydligt fokus varit informationsarbete. Bland annat har uppdrag formulerats kring hur myndigheten säkerställer en effektiv information till premiepensionsspararna om ändringarna av pensionssystemet och kring arbetet med att ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension. Vidare har uppdrag bland annat getts om hur myndigheten säkerställer tydlig information om förvalsalternativets inriktning och risknivå samt hur man möter pensionssparare och pensionärer i olika kanaler¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Intervju med ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet 2014-03-05.

¹⁸⁵ Prop. 2009/10:1.

¹⁸⁶ Intervju med ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet 2014-03-05.

¹⁸⁷ Regleringsbrev för Pensionsmyndigheten åren 2010–2014.

I regleringsbrevet för 2012 fick Pensionsmyndigheten ett uppdrag att lämna förslag på hur myndigheten kan stärka pensionsspararnas och pensionärernas ställning som konsument inom pensionsområdet.¹⁸⁸ Uppdraget skedde i samråd med Konsumentverket och Finansinspektionen och handlade om hur myndighetens ansvar skulle kunna se ut som opartisk aktör. Uppdraget redovisades i november 2012 och Pensionsmyndigheten konstaterar bland annat att förvalen är av sådan vikt att dess effekter särskilt bör belysas. Vidare menar Pensionsmyndigheten att stödet till pensionärer och pensionssparare bör vara aktivt och utåtriktat med tanke på hur svårt det är att vara konsument av finansiella produkter och tjänster.¹⁸⁹ Regeringen har därefter gett vidare uppdrag inom området under 2013 och återrapporteringskrav under 2014.¹⁹⁰

8.1.2 *Insatser för utformningen av val och systemets enkelhet*

Under 2009 lade regeringen fram en proposition om ett nytt förvalsalternativ inom premiepensionssystemet med en generationsfundsprofil.¹⁹¹ Regeringen hade uppmärksammat att valet av placering inom premiepensionen var svårt för många och syftet var därför att bättre anpassa placeringen för de sparare som inte aktivt väljer fonder. Detta kan betraktas som en insats med syfte att uppnå en förbättrad valarkitektur utifrån individens förutsättningar. Förslaget resulterade i förvalsalternativet AP7 Söfa¹⁹².

Reformen av AP7 Söfa innebär dock inte en förändring för övriga sparare inom premiepensionen. Individer som en gång har valt något annat än förvalsalternativet men vid pensionsinträdet är omedvetna om risknivån i sitt sparande kan därmed vara i behov av en generationsprofil/automatisk riskminskning, men omfattas inte av reformen. Vidare innebär AP7 Söfas generationsprofil att individen fortfarande har en hög risknivå även vid 65 års ålder.¹⁹³

Regeringen har inte gett Pensionsmyndigheten några uppdrag som rör valarkitektur eller förenklingsåtgärder inom den allmänna pensionen. Ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet uppger att detta är frågor som bör hanteras av Pensionsmyndigheten internt eftersom myndigheten har expertkunskaper om detta. Departementets tjänstemän menar dock att den

¹⁸⁸ Regleringsbrev för Pensionsmyndigheten 2012.

¹⁸⁹ Pensionsmyndigheten (2012d).

¹⁹⁰ Regleringsbrev för Pensionsmyndigheten 2013 och 2014.

¹⁹¹ Prop. 2009/10:44.

¹⁹² AP7 Söfa består av två komponenter: AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond. Upp till och med 55 års ålder består AP7 Söfa av 100 procent aktiefond. Efter 56 års ålder minskar andelen aktiefond varje år medan andelen räntefond ökar upp till 75 års ålder då fördelningen landar på två tredjedelar räntefond och en tredjedel aktiefond.

¹⁹³ Intervju med ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet 2014-03-05.

nuvarande översynen av pensionssystemet också handlar om att man måste ta hänsyn till individens förmåga och kunskaper.¹⁹⁴

8.2 Pensionsmyndighetens arbete

Pensionsmyndigheten har som tidigare nämnts ett omfattande informationsuppdrag. De medel som hittills har tillämpats för att den enskilde ska kunna utnyttja möjligheterna i pensionssystemet har varit information om dessa möjligheter och hur systemet fungerar snarare än förenkling och valarkitektur.

8.2.1 Insatser för förbättrad information

Pensionsmyndigheten menar att informationen till pensionsspararare behöver vara individanpassad, till exempel utifrån ålder, livsfas och pensionskunskap. Pensionsmyndigheten når pensionssparare och pensionärer genom ett flertal olika kanaler.

Myndigheten uppger också att man till följd av regeringens uppdrag nu vågar vara bredare i sitt informationsarbete om till exempel om tjänstepensioner. Svårigheten uppges vara att nå alla grupper med pensionsinformation då det måste finnas ett intresse bland dem som får informationen. Myndigheten arbetar därför med att skapa ett intresse genom att bland annat nå ut genom olika nätverk. Ett sådant är Gilla din ekonomi där 350 företrädare inom LO har utbildats i pensionsfrågor för att sedan utbilda kollegor och medlemmar. Även 100 kommunala skuldrådgivare har fått samma utbildning. Myndigheten höll vidare cirka 4 000 individuella möten med kundvägledare under 2012, hade föredrag för cirka 30 000 åhörare och fick cirka 333 000 besök och 21 000 frågor om pension på servicekontoren.

Pensionsmyndigheten informerar om livsinkomstprincipen och flexibiliteten i systemet, men också om begränsningarna för den som är berättigad till garantipension eller omfattas andra socialförsäkringar före 65 års ålder (se kapitel 4). Även om skattesystemets komplicerande effekter vid övergången mellan arbete och pension omnämns på myndighetens webbplats ges inga direkta verktyg som den enskilde kan använda för att närmare bedöma konsekvenserna för sin disponibla inkomst på kort och lång sikt. Enligt Pensionsmyndigheten är dock ambitionen att på sikt kunna leverera information om inkomst efter skatt. Pensionsmyndighetens företrädare anser att Minpension.se vore den bästa platsen för ett "före och efter skatt"-verktyg, eller i den typfallsmodell som tas fram av myndigheten.

¹⁹⁴ Intervju med ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet 2014-03-05.

Företrädare för Minpension.se menar att detta finns med i listan på framtida utvecklingsmöjligheter, men att det i nuläget dock inte är ett särskilt prioriterat område att utveckla.¹⁹⁵

Pensionsprognos

Som tidigare nämnts har regeringen pekat på att internetportalen Minpension.se har gjort en viktig insats och kan nu ge en komplett bild av alla pensioner för de allra flesta pensionssparare. Pensionsmyndigheten har deltagit aktivt i utvecklingen av webbsidan.

Enligt Minpension.se är deras uppdrag tudelat, dels handlar det om att ge individen en oberoende bild av hur mycket man jobbat ihop och en möjlighet till prognos, dels blir det alltmer ett uppdrag att stödja branschen med infrastruktur och standards. Utvecklingen av Minpension.se har tagit lång tid och har inledningsvis mött starkt motstånd från branschen. Minpension.se uppger att fokus har legat på prognoser och simuleringsmöjligheter ("vad händer om?") för pensionsspararen snarare än på själva utbetalningstillfället. Att möjliggöra beräkning av disponibel inkomst har till exempel hittills inte varit prioriterat för Minpension.se.¹⁹⁶

Andelen individer i åldrarna 58–66 år som gjort en prognos¹⁹⁷ i Minpension.se är inte oväntat betydligt högre jämfört med andelen i yngre åldersgrupper (genomsnitt för 25–63 år). Samtidigt kan konstateras att en andel på cirka 40–50 procent av de årskullar som närmar sig pensionsinträdet fortfarande inte har gjort någon prognos.

¹⁹⁵ Intervju med Pensionsmyndigheten 2013-10-06 och möte med Minpension.se 2014-02-25.

¹⁹⁶ Möte med Minpension.se 2014-02-25.

¹⁹⁷ 1 mars 2014.

Tabell 8.1 Täckningsgraden hos Minpension.se inför pensionsinträdet redovisat som andel ur befolkningen som gjort en prognos⁹⁸

Ålder	Andel som gjort prognos
Samtliga 25–63 år	31%
– Män 25–63 år	33%
– Kvinnor 25–63 år	29%
61 år	56%
62 år	59%
63 år	60%
64 år	63%
65 år	55%
66 år	45%

Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån data från Minpension.se.

Prognosen kan i dag ses som en ögonblicksbild av pensionen vid det tillfälle den görs. Minpension.se har dock påbörjat en utveckling för att göra prognosen mer flexibel genom att införa simuleringsmöjligheter. Företrädare för Minpension.se har arbetat i ungefär tio år med att få de privata aktörerna att ansluta sig till sidan så att individen kan få en helhetsbild av sin pension. Man menar att man inte förväntade sig att detta första steg skulle ta så lång tid. Företrädarna för Minpension.se, regeringen och Pensionsmyndigheten ser inte att sidan långsiktigt behöver vara begränsad till att enbart handla om prognos.⁹⁹ På frågan menar Minpension.se att en framtida utvecklingsmöjlighet vore att göra Minpension till ett nav för uttag av den samlade pensionen samt ett beslutsstöd för valen inför pensionen.²⁰⁰

Av de övriga aktörer som Riksrevisionen har intervjuat har samtliga pekat på att Minpension.se är en positiv utveckling på pensionsområdet, och att webbsidan har gjort en stor skillnad för individen. Exempelvis menar företrädare för PTK att Minpension.se har kommit en bra bit på vägen och att Pensionsmyndigheten och Minpension.se har jobbat bra de senaste två åren. Man menar att de nu har fått marknaden att förstå att det är viktigt att börja leverera information till Minpension.se.²⁰¹

⁹⁸ Underlag från Minpension.se 2014-04-11.

⁹⁹ Möte med Minpension.se 2014-02-25 och intervju med ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet 2014-03-05.

²⁰⁰ Möte med Minpension.se 2014-02-25.

²⁰¹ Möte med PTK 2014-01-10.

Arbete med valinformation

Riksrevisionen har i granskningens kapitel 4–7 särskilt analyserat den valinformation som ges i anslutning till de val individen behöver ta ställning till. Även om Pensionsmyndigheten sedan starten genomför informationsinsatser, har det i granskningen konstaterats att vissa centrala konsekvenser av valen inom den allmänna pensionen inte beskrivs tillräckligt utförligt i centrala informationskanaler.²⁰² Vidare är det i samband med valen inom den allmänna pensionen ovanligt att Pensionsmyndigheten också informerar om den helhetsbild som valet utgör tillsammans med motsvarande val inom tjänstepensionen. Myndighetens insatser på senare tid i samband med Orange kuvert på nätet utgör dock ett undantag då myndigheten här informerar mer utifrån en helhetsbild av valen.

Pensionsmyndighetens företrädare uppger att man i den breda kommunikationen har prioriterat arbetet med att få fler att göra en prognos på Minpension.se. Vidare håller myndighetens företrädare med om man inte kommit lika långt i informationsarbetet när det gäller att hjälpa dem som står inför situationen att gå i pension. Myndigheten har framför allt riktat sig mycket till sparare och pensionärer.²⁰³

8.2.2 *Insatser för förenklad utformning samt förbättrad valarkitektur*

Pensionsmyndighetens mandat att göra ändringar i utformningen av val och att göra förenklingar inom den allmänna pensionen ligger huvudsakligen i detaljutformningen av blanketter och tillhörande information. Som granskningen har visat (kapitel 6 och 7) kan denna utformning dock ge mycket stort utslag i hur den enskilde väljer.

Ingen analys av förvalets betydelse och påverkan

När Pensionsmyndighetens blankett för ansökan om ålderspension ändrades i januari 2010 var önskan att pensionsspararen och pensionären skulle uttrycka sin preferens genom ja- och nejfrågor. Utgångspunkten var enligt uppgift att få en enhetlighet bland samtliga blanketter, vilket diskuterades internt på Pensionsmyndigheten. Beslutet var dock muntligt och det finns inget underlag eller beslut för ändringen av blanketten för allmän pension. I detta skede diskuterades inte frågor kopplade till valarkitektur som en del i övervägandet som ledde till ändringen.²⁰⁴

²⁰² Pensionsmyndighetens blanketter, faktablad och webbplats.

²⁰³ Intervju med Pensionsmyndigheten 2014-03-17.

²⁰⁴ Intervju med Pensionsmyndigheten 2014-02-11.

I intervjuer beskriver Pensionsmyndigheten den ökade ärendemängden till kundservice, och det merarbete som uppstod i handläggningen i form av kompletteringar, som orsakar till att myndigheten började titta på frågan om ansökanblanketten igen. Det främsta skälet till att blanketten åter utformades med fondförsäkringen som förval var enligt Pensionsmyndigheten att lagstiftarens avsikt är att premiepensionen, såvida man inte aktivt tar ställning, ska vara placerad i värdepappersfonder. Riksrevisionen noterar dock att det inte hade skett någon förändring av dessa intentioner mellan de två ändringarna av utformningen.

Myndigheten såg också en risk att tvinga över individer till den traditionella försäkringen vid en viss tidpunkt.²⁰⁵ Risken beror på fondförsäkringens volatilitet och på att en försäljning av fonddetallet sker vid ett tillfälle, vilket får en långsiktig påverkan på kommande utbetalningar. Samtidigt poängterar Pensionsmyndigheten att även den traditionella försäkringen innehåller 40 procent aktier, vilket således minskar risken för dålig tajming något. Efter diskussioner i Pensionsmyndighetens ledning bedömdes det som rimligt att inte behöva ta ställning till försäkringsalternativen och att det alltid ska finnas ett förval som guidar rätt.²⁰⁶ I det underlag som Pensionsmyndigheten tog fram inför den andra ändringen av blanketten diskuterades konsekvenserna för individen i liten utsträckning. Myndigheten konstaterade att återgången till den ursprungliga utformningen skulle åtföljas av informationsinsatser för att underlätta valet för individen.²⁰⁷

När det gäller komplexiteten i systemet visar kapitel 3 att den är ett resultat av stora mängder val, försäkringar och organisationer inom både den allmänna pensionen och tjänstepensionen. Pensionsmyndigheten har inte gjort någon ändring eller tagit något initiativ för att minska komplexiteten i utformningen av den samlade valsituationen inför pensionsinträdet. Även om Pensionsmyndigheten har en roll i att följa upp och uppmärksamma utvecklingen på pensionsområdet ligger de möjliga åtgärderna dock huvudsakligen utanför myndighetens mandat.

8.3 Informationen om och utformningen av tjänstepensionerna

Pensionsåldersutredningen har kartlagt drivkrafterna för att förlänga arbetslivet i det samlade pensionssystemet och visar bland annat hur utformningen av tjänstepensionerna i praktiken motverkar den flexibilitet som i princip delvis finns i det allmänna pensionssystemet. Staten och olika tjänstepensionsaktörer

²⁰⁵ Intervju med Pensionsmyndigheten 2014-02-11.

²⁰⁶ Intervju med Pensionsmyndigheten 2014-02-11.

²⁰⁷ Underlag från Pensionsmyndigheten 2014-01-23 och 2014-02-11.

har samarbetat i frågor om Minpension.se och utvecklingen av den information som ges där. Detta har gällt exempelvis utvecklingen av en prognosstandard och en elektronisk fullmaktsnod. Riksrevisionen har utöver detta inte funnit att staten hittills tagit initiativ till några infrastrukturella åtgärder för att synkronisera valen i systemen eller i övrigt förenkla möjligheten att uppnå konsensus kring ändringar av systemet sett som en helhet.

När det gäller eventuella behov av ändringar av valarkitekturen eller förenklingar för att göra det möjligt för individen att göra bra val har frågan hittills inte varit ett diskussionsämne mellan staten och arbetsmarknadens parter. Riksrevisionen kan konstatera att de parter, förvaltande företag och valcentraler som myndigheten har träffat har uppgett att de, liksom statliga aktörer, arbetar med individens intresse för ögonen.²⁰⁸

8.3.1 Informationsinsatser

Den generella informationsinsats som alla tjänstepensionsbolag genomför är utskick till sina kunder några månader innan 65-årsdagen. Vidare skickar valcentralerna ut information av liknande karaktär, vilket har uppmärksammats som svåröverblickbart då en individ kan få information om samma försäkring från två olika håll. Det har funnits en diskussion om att skicka ut ett samlat besked med helheten till blivande pensionärer, ett gemensamt besked om den allmänna pensionen och eventuella tjänstepensioner. På grund av de olika intressen som finns bland tjänstepensionsaktörerna har det dock inte blivit något av dessa diskussioner. I mångt och mycket handlar problemet om vem som ska betala och att det skulle krävas väldigt stora samordningsinsatser.²⁰⁹

Andra informationsinsatser som tjänstepensionsbolagen genomför handlar bland annat om att utveckla informationen på sina webbsidor.²¹⁰ Tjänstepensionsbolagen anordnar vidare informationsträffar på olika orter, ofta tillsammans med Pensionsmyndigheten.²¹¹ Ett problem för såväl tjänstepensionsbolagen som Pensionsmyndigheten är det låga intresset för pensioner, vilket leder till att uppslutningen inte alltid är den bästa och att det ofta är individer som redan kan mycket som kommer till dessa träffar. Undersökningar som tjänstepensionsbolagen genomfört bekräftar bilden av det låga intresset för pensioner och att kunskapen är dålig.²¹² Enligt uppgift från Alecta är det bara en fjärdedel av deras kunder som ens vet om att de har ett

²⁰⁸ Möte med PTK 2014-01-10, Swedbank 2014-02-28, KPA 2014-02-12, AMF 2014-01-22, och Alecta 2014-01-21.

²⁰⁹ Möte med AMF 2014-01-22 och PTK 2014-01-10.

²¹⁰ Möte med SPV 2014-02-05.

²¹¹ Möte med SPV 2014-02-05.

²¹² Möte med KPA 2014-02-14, Alecta 2014-01-21 och AMF 2014-01-22.

tjänstepensionssparande hos dem. Många kunder kan ha betydande sparkapital eller förmåner vars värde motsvarar miljonbelopp utan att veta om det. Alecta menar därför att utskicket inför pensionstillfället är väldigt viktigt för att påminna kunderna om att det finns en tjänstepension som kommer betalas ut men också för att informera kunden om att det går att vänta med att ta ut tjänstepensionen om kunden så önskar.²¹³

Även arbetsmarknadens parter står för stora informationsinsatser som uppgår till en kvarts miljard kronor per år.²¹⁴ PTK har till exempel inrättat en rådgivningstjänst för kunder som omfattas av ITP-avtalet. Genom rådgivningstjänsten försöker PTK kartlägga individens riskbenägenhet och familjesituation; tjänsten ger råd ända ner på fondnivå. Rådgivningen är inriktad på sparandetiden och inte på vad som sker efter att tjänstepensionen börjar utbetalas. I dagsläget är det inte så många som känner till tjänsten som når cirka 10 000 användare.

Slutligen innebär samarbetet inom Minpension.se en stor informationsinsats även från tjänstepensionsbranschens sida.²¹⁵

8.3.2 *Insatser gällande valarkitektur och för minskad komplexitet*

Riksrevisionen har i granskningen kunnat se en varierande utformning av avtalen vad gäller deras enkelhet och utformningen av valarkitektur. Som exempel är tjänstepensionen inom det statliga avtalsområdet uppdelad i ett antal försäkringar som utgångspunkt, andra avtal har inte samma uppdelning i olika försäkringar. Inom det kommunala avtalet har parterna valt att återbetalningsskydd ska vara inkluderat som förval, medan parterna på övriga avtalsområden har resonerat tvärt om. Riksrevisionen har i sina genomgångar även noterat en stor variation i fråga om de detaljregler som styr individens val.²¹⁶ I de intervjuer som Riksrevisionen har haft med arbetsmarknadens parter är den bild som ges att det i mycket hög grad är förhandlingen av avtalet mellan dem som styr dessa frågor. Grunden för denna förhandling är ofta den erfarenhet som parterna har samlat på sig genom åren, men det är inte alltid som någon medveten uppföljning eller utvärdering görs av hur individen tar ut sin pension.²¹⁷

²¹³ Möte med Alecta 2014-01-21.

²¹⁴ Tidningen Arbetets webbplats. *Parternas pensionsinformation kostar kvarts miljard* (2014-04-25).

²¹⁵ Underlag överlämnat vid möte med Minpension 2014-02-25.

²¹⁶ Exempelvis vad avser valbara uttagstider för olika försäkringar, och möjligheten att påverka sitt val av återbetalningsskyddet innan och efter pensionering.

²¹⁷ Möte med PTK 2014-01-10, intervju med Svenskt näringsliv 2014-02-07. Angående uppföljning, se exempelvis möte med SPV 2014-02-05.

De förvaltandeföretagen är bundna till avtalens utformning, men Riksrevisionens analys av hur stor inverkan blanketten har i valet av fondförsäkring och traditionell försäkring inom premiepensionen pekar på att även mindre detaljer i blankettutformningen kan spela stor roll. Denna typ av valarkitektur i aktualiseringsbrev och tillhörande blanketter används även av de förvaltande företagen, men i varierande grad.

Vad gäller möjligheten att aktivt ansöka om tjänstepension i stället för en automatisk utbetalning vid 65-årsdagen ger de företag Riksrevisionen varit i kontakt med en sammanfattande bild av det som svårt, men genomförbart.²¹⁸ Att ändra de övergripande skillnaderna mellan tjänstepensionen och den allmänna pensionen kan göras, men frågorna botten ofta i tre områden. Dels handlar det om inkomstskattelagen som inte möjliggör en sänkning av tjänstepensionsutbetalningarna de första fem åren. Dels handlar det om avtalens utformning mellan parterna och de ökade kostnader för it-system exempelvis som förändringar skulle leda till. Slutligen handlar det också om vem som är beredd att stå för kostnaden eftersom ett mer flexibelt system riskerar leda till ökad administration. Regeringen har hittills inte tagit något initiativ gentemot parterna med syftet att förenkla systemet sett som en helhet, och det har inte heller tagits något motsvarande initiativ från parternas sida gentemot staten eller mellan olika avtalsområden.

Hopslagningar av försäkringar är en annan åtgärd för att förenkla utformningen och överblicken för pensionären. Företaget AMF har nyligen vidtagit denna åtgärd och andra bolag diskuterar liknande möjligheter. Åtgärden leder både till kostnadsbesparingar genom behovet av färre utskick och att det blir enklare för kunden att överblicka sin tjänstepension.²¹⁹

8.4 Sammanfattande iakttagelser

Alltsedan införandet av det nuvarande pensionssystemet har behovet av information till medborgarna betonats från regeringen och riksdagen. Pensionsmyndigheten har ett omfattande informationsuppdrag, och viktig utveckling i form av exempelvis prognossidan Minpension.se har genomförts. De medel som hittills tillämpats för att den enskilde ska kunna utnyttja möjligheterna i pensionssystemet har varit information om dessa möjligheter och hur systemet fungerar snarare än minskad komplexitet och valarkitektur.

²¹⁸ Möte med Swedbank 2014-02-28, KPA 2014-02-12, AMF 2014-01-22, Alecta 2014-01-21 och SPV 2014-02-05.

²¹⁹ Möte med AMF 2014-01-22 och KPA 2014-02-12.



De olika aktörerna (inom staten och bland tjänstepensionsaktörerna) har ett intresse av att se till att individen får en bra pension. Detta intresse gäller dock, utöver informationssatsningen på Minpension.se, oftast enbart inom ramen för det egna området inom rollfördelningen mellan staten och avtalsparterna. Däremot saknas en aktör som värnar individens möjlighet att greppa den komplicerade helhet som blir resultatet av det samlade pensionssystemet.

Insatser för att främja en god valarkitektur i individens intresse, och förenklingar av systemets komplexitet i kontaktytorna med individen, har hittills saknats helt när det gäller de systemövergripande frågorna.



9 Slutsatser och rekommendationer

Det reformerade pensionssystemet har tillsammans med förändringar i tjänstepensionen inneburit en markant större valfrihet och fler valmöjligheter än tidigare för den enskilde. Detta har samtidigt inneburit att individen har fått ett större ansvar för den egna pensionen. Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att granska om staten har skapat förutsättningar för att det samlade pensionssystemet ska ge individen tillräckliga möjligheter att göra bra pensionsval.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att staten inte har tagit ett tillräckligt ansvar för helheten genom att initiera en minskning av komplexiteten i det samlade pensionssystemet. Den nuvarande uppdelningen mellan staten och arbetsmarknadens parter har lett till att den allmänna pensionen och tjänstepensionen inte harmonierar med varandra. Detta har resulterat i brister i utformningen av olika valmöjligheter och i informationen om konsekvenserna av olika val inom både den allmänna pensionen och tjänstepensionen. Individen har därmed inte fått tillräckliga förutsättningar för att kunna göra bra val inför pensionsinträdet.

Nedan redovisas närmare slutsatser för dels individen och konsekvenserna på individnivå, dels hur staten hanterat sitt ansvar.

9.1 Brister i pensionssystemet begränsar individens möjlighet att göra bra val

Granskningen visar att pensionsinträdet innebär en övergångsprocess mellan sparande och utbetalning som resulterar i att den enskilde exponeras för en mängd val, påverkansfaktorer och konsekvenser av olika val som gör det svårt att hantera situationen. De flesta individer bygger upp ett flertal pensionsförsäkringar under arbetslivet och därmed uppstår ett stort antal möjliga val när de uppnår pensionsålder. Den forskning som på senare år har klarlagt hur människan fungerar när hon ställs inför val pekar på att en komplexitet i regelverk och valmöjligheter minskar benägenheten att göra medvetna val eftersom individens uppföring blir för stor i förhållande till den förmodade nyttan. Utöver information är således utformningen av val avgörande för att individen ska ges rätt förutsättningar.

9.1.1 *Systemets komplexitet leder till en minskad benägenhet att göra medvetna val*

I granskningen återkommer iakttagelsen att flera val kräver relativt djupgående kunskaper om systemet och konsekvenserna för att de ska kunna avgöras på ett medvetet sätt. Det finns många delvis motsägelsefulla skillnader i valmöjligheter och regler mellan främst allmän pension och tjänstepension, men även mellan olika tjänstepensionsavtal. Flera resultat i granskningen visar att individen ofta är passiv i sina val, och att det är komplexiteten i systemet som orsakar stora delar av denna passivitet.

De incitament i skattesystemet som gynnar ett längre arbetsliv, till exempel jobbskatteavdrag, dubbelt jobbskatteavdrag och förhöjt grundavdrag, är snåriga under de år då de flesta går i pension. Denna komplexitet kan få en direkt inverkan på statliga målsättningar för att till exempel gynna ett längre arbetsliv. När individen överväger sitt utbyte av att arbeta längre för att få en högre pension försvarar skattesystemets utformning möjligheten att förstå effekterna. Ofta ligger fokus i informationen på att pensionsinkomsten ökar av ett längre arbetsliv, men en stor del av den ekonomiska vinsten av ett längre arbetsliv ligger i att också arbetsinkomsten ökar. Det finns i dag inte tillräcklig information eller möjlighet att på ett överskådligt sätt beräkna olika skatteeffekter som påverkar resultatet av ett längre arbetsliv. Det innebär också att olika incitament, exempelvis det dubbla jobbskatteavdraget, sannolikt inte får avsedd effekt. Individer som inte förstår eller kan informera sig om effekten för den egna ekonomin väger sannolikt inte in det ekonomiska incitamentet i sina pensionsbeslut.

Riksrevisionen konstaterar att svåra val gör att många individer gör sina val utan att vara medvetna om konsekvenserna. Detta gör i sin tur att *valarkitekturen* kan få ett mycket stort genomslag. Med valarkitektur menas att den som utformar en blankett kan påverka hur många väljer, exempelvis genom att peka ut ett alternativ som det rekommenderade valet. Detta framgår tydligt i granskningens analys av två förändringar av valet mellan fondförsäkring och traditionell försäkring i blanketten för ansökan om allmän pension. Förändringarna har endast gällt vilket alternativ som har framställts som förval, och har alltså inte påverkat de egentliga konsekvenserna av valet. Ändå har flera tiotals procent av dem som gått i pension påverkats att göra ett annat val än vad de hade gjort om blanketten hade varit oförändrad. Sådana faktorer som utbildning eller individens ekonomi borde utifrån ett ekonomiskt rationellt agerande spela stor roll för hur individen väljer. Dessa faktorer har dock endast en marginell påverkan i förhållande till den ovan beskrivna påverkan till följd av blankettens utformning. Detta visar att Pensionsmyndighetens valarkitektur har mycket stor betydelse för hur individen väljer. I sammanhanget går det också att konstatera att blankettförändringarna inte föregicks av en tillräcklig analys från Pensionsmyndighetens sida om konsekvenserna för individen av valens utformning.

Inom tjänstepensionen finns en mycket stor variation i hur individen väljer inför pensioneringen, och denna variation sammanfaller ofta med hur valen är utformade. Inom tjänstepensionen kan den automatiska utbetalningen leda till att fler väljer att ta ut pensionen än om de hade fått ansöka om den själva. I vissa fall påverkas individens möjlighet att vara aktiv av att tjänstepensionsföretaget inte informerar om att man kan göra ett val i samband med pensioneringen. Variationen pekar på att olika aktörer i dag utformar val med det egna kollektivets bästa för ögonen. För individen kan detta dock innebära att valen har utformats på ett inkonsekvent sätt utifrån ett helhetsperspektiv på det samlade pensionssystemet.

Riksrevisionen har även iakttagit att tjänstepensionsavtalen (och i viss mån premiepensionen) erbjuder valmöjligheter som sedan upphör när pensionsutbetalningen har påbörjats. I kombination med att tjänstepensionsföretagen vid pensionsinträdet inte alltid informerar om att man kan göra ett val, innebär det i sin tur att många inte kommer att känna till detta och därmed inte kan välja. Sett ur ett valarkitekturperspektiv är en automatisk utbetalning av pension där man inte kan ångra valen efter ett visst datum en riskabel konstruktion. Den som är okunnig eller omedveten löper därmed störst risk att få sin pension utbetald på ett sätt som inte är anpassat efter dennes förutsättningar och behov.

Riksrevisionens analys pekar därmed på att valfriheten i pensionssystemet som helhet i praktiken är begränsad för flertalet, och att utformningen av förval är bristfällig utifrån ett helhetsperspektiv. Den enskilde som vill välja ges inte tillräckliga förutsättningar för detta. Därmed uteblir de positiva effekter som valfriheten skulle kunna leda till om den enskilde kunde anpassa pensionen efter sina egna preferenser. I takt med att antalet försäkringar och diversifieringen i olika pensionsprodukter som en individ omfattas av ökar så finns det en risk för att det blir allt svårare att göra bra val. Detta är problematiskt främst för individen som riskerar att få en lägre eller sämre anpassad pension än nödvändigt. Det är även problematiskt för staten och arbetsmarknadens parter, som båda värnar om förtroendet för pensionssystemet. I vissa fall riskerar staten därutöver att få bära ökade kostnader på grund av att individuella val leder till en ökad belastning på grundskyddet i det allmänna systemet.

9.1.2 De ekonomiska konsekvenserna för individen klargörs inte tillräckligt bra i samband med valen

Det har gjorts flera stora informationssatsningar på pensionsområdet sedan det nuvarande pensionssystemet introducerades. Staten har i och med bildandet av Pensionsmyndigheten och främjandet av prognoswebbsidan Minpension.se betonat vikten av en heltäckande information.

Riksrevisionens genomgångar av den *valinformation* som ges i samband med pensionsinträdet pekar dock på att det fortfarande finns flera brister som kan åtgärdas. En allmän iakttagelse inom både den allmänna pensionen och tjänstepensionen är att de ekonomiska konsekvenserna av valen sällan klargörs i nära anslutning till själva valsituationen. När det gäller skyddet av efterlevande får den enskilde sällan veta att detta kan minska pensionsutbetalningens storlek markant.

Det saknas också information som binder samman val i olika försäkringar som har samma syfte och funktion. Detta gäller exempelvis valet av förvaltning av pensionskapitalet och valet av skydd av efterlevande. Informationen om dessa val tar inte upp att det är helheten i den enskildes ekonomi inklusive alla pensionsförsäkringar som bör vara utgångspunkt för individens överväganden.

Även om det är möjligt att förbättra informationen drar Riksrevisionen slutsatsen att det sannolikt finns en gräns för hur långt de olika aktörerna kan nå med ytterligare information om valen. Detta beror på att det krävs omfattande information om den allmänna pensionen och tjänstepensionen och deras valmöjligheter för att kunna ge en korrekt beskrivning. Samtidigt har intresset för sådan information från den genomsnittlige individen visat sig vara begränsad.

9.2 Staten har inte tagit ett tillräckligt ansvar för att uppnå ett mer sammanhållet system

Riksrevisionen menar att mycket av den komplexitet som individen möter inför pensionsinträdet beror på den nuvarande uppdelningen av roller mellan staten och arbetsmarknadens parter där ett helhetsperspektiv på pensionerna med individen i fokus har hamnat mellan stolarna. Riksrevisionen anser att staten tillsammans med arbetsmarknadens parter bär ett ansvar för att pensioneringsprocessen idag är så komplicerad. Arbetsmarknadens parter är dock företrädare för sina intressenter inom respektive kollektivavtalsområde och kan därför inte företräda den breda allmänheten – även om de förutsätts ta ett visst samhällsansvar. Av de aktörer med ett ansvar för pensionssystemet är det bara staten som har ett ansvar för samtliga medborgare och hela samhällsekonomin. Det är också bara staten som innehar de nödvändiga resurser som krävs för att göra tillräckliga analyser utifrån denna utgångspunkt. Staten bär därmed det tyngre ansvaret och avsnittet belyser detta och möjliga statliga insatser för att uppnå förbättringar.

I förarbetena till det nuvarande pensionssystemet pekades tjänstepensionen ut som ett viktigt komplement till det allmänna systemet för att alla ska kunna få en rimlig pension i relation till arbetsinsats och lön. Staten har därför genom att göra det allmänna systemet avhängigt av tjänstepensionen åtagit sig att bevaka

det samlade resultatet av båda systemen. Utvecklingen av pensionssystemen, arbetsmarknaden och den allmänna samhällsutvecklingen medför ett med tiden ökande förändringstryck på pensionssystemen som måste hanteras.

Därmed anser Riksrevisionen att staten måste ta sitt ansvar för att leda utvecklingen mot nödvändiga förändringar så att hela pensionssystemet bättre anpassas till individernas förutsättningar att hantera det. En förändringsprocess har exempelvis redan inletts när det gäller behovet av att höja pensionsåldern i Sverige, men processen behöver också omfatta en förbättrad och samordnad utformning för att möjliggöra individuella val inför pensionen. Annars är risken stor att de incitament som finns för att uppnå målen om ett längre arbetsliv inte ger avsedd effekt. Sådana initiativ från regeringens sida innebär ingen inskränkning i parternas fria avtalsrätt.

9.2.1 *Staten har inte vidtagit åtgärder för regelförenklingar eller individanpassade beräkningsverktyg*

Att gå i pension är utifrån individens perspektiv ingen sammanhållen process. Den kan både vara splittrad tidsmässigt och kräva kontakter med ett flertal organisationer för att hantera alla försäkringar och val. Riksrevisionen har inte sett att det har tagits några initiativ för en mer sammanhållen och överskådlig process för att ta ut pension eller för att minska den komplexitet i påverkansfaktorer och konsekvenser som karakteriserar valen. Det är viktigt att möjligheterna att förenkla reglerna och valarkitekturen ägnas större uppmärksamhet när pensionssystemet ses över. Detta har visserligen uppmärksammats i den pågående översynen av pensionssystemet, men den specifika situation som uppstår inför pensioneringen har inte fått tillräcklig uppmärksamhet. Detta gäller även att den huvudsakliga potentialen för minskad komplexitet ligger i skillnader mellan den allmänna pensionen och olika tjänstepensionsavtal.

Enligt Riksrevisionen kan statens ambitiösa satsningar på information vara nödvändiga men inte tillräckliga för att möta den komplexitet som finns i systemet. Den forskningsbaserade erfarenheten av de mätliga effekterna av omfattande information pekar snarare på risken för passivisering. En lösning kräver därmed förenklingar genom att minska komplexiteten i reglerna och skillnaderna i utformningen mellan den allmänna pensionen och tjänstepensionen, och mellan olika tjänstepensionsavtal.

Ett annat sätt att uppnå förenklingar är att ge individen praktiska verktyg för att i olika valsituationer kunna hantera den diversifiering som finns när det gäller regler och villkor. Med tanke på den flora av faktorer som kan påverka resultatet av olika val skulle sannolikt användarvänliga simuleringsverktyg med ett helhetsperspektiv på pensionen kunna underlätta valen. Det skulle hjälpa den som saknar förkunskaper att få mer komplexa beräkningar sammanfattade

på ett överskådligt sätt. I dag saknas individanpassade verktyg för beräkning av bland annat skatteeffekter utifrån hela pensionsinkomsten. Ett annat sätt kan exempelvis vara att använda de tekniska möjligheter som finns för att redovisa beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av ett val direkt i en digital ansökningsblankett.

9.2.2 Staten har inte tagit ett samlat ansvar för de olika val som behöver samordnas

Utformningen av flexibiliteten inom den allmänna pensionen och tjänstepensionen skiljer sig åt i flera grundläggande avseenden. Som tidigare nämnts erbjuds ett antal valmöjligheter inom tjänstepensionen, som plötsligt upphör när pensionsutbetalningen har påbörjats. Efter påbörjad utbetalning kan individen inte stoppa den eller ändra tillhörande val. Detta beror i huvudsak på utformningen av inkomstskattelagen²²⁰ som förhindrar att tjänstepensionen omfattas av motsvarande flexibilitet som den allmänna pensionen. För individen leder avsaknaden av en samordning av reglerna till att flexibiliteten är inkonsekvent utformad, vilket i sin tur ökar komplexiteten och risken för felval. Regeringen kan därför underlätta och påskynda angelägna förändringar inom tjänstepensionen genom en anpassning av inkomstskattelagens begränsningar av uttag av tjänstepension.

Den bristande samordningen av uttaget av olika pensionsförsäkringar leder också till att valen splittras upp i olika processer. Granskningens fyra övergripande val – val av pensionsålder, uttagsprofil, förvaltning och skydd av efterlevande – pekar dock på att det går att sammanfatta processen i ett mer hanterligt format. Riksrevisionen menar därför att de val som en individ ställs inför skulle vara lättare att hantera om de kunde ske i en samlad ansökningsprocess. Utifrån de intervjuer som Riksrevisionen gjort finns det inte något principiellt motstånd från statens eller avtalsparternas sida mot en gemensam ansökningsprocess för pension. En sådan skulle kunna medge att olika val med samma syfte kunde göras samlat utifrån ett bättre helhetsperspektiv. En samordnad ansökningsprocess skulle även kunna innefatta ett bra beslutsstöd i de olika leden av individens ansökan.

9.2.3 Staten har inte uppmärksammat förutsättningarna för att individen ska kunna agera rationellt i förhållande till den ökade livslängden

I den pågående översynen av pensionssystemet har bland annat Pensionsåldersutredningen konstaterat att den ökade medellivslängden leder till att också arbetslivet behöver förlängas. En längre medellivslängd skapar dock också ett behov av försörjning under ett längre liv som pensionär.

²²⁰ Inkomstskattelagen (1999:1229).

På grund av hur valen har utformats och den information som finns har individen getts långtgående möjligheter att agera kortsiktigt utan att konsekvenserna av valen har varit tillräckligt tydliga. Ett till synes enkelt val av ett temporärt uttag leder till att individen säger upp den försäkring för ett långt liv som är ett av de mest grundläggande motiven för obligatoriska pensionssystem. Informationen om valet speglar inte de ekonomiska riskerna i ett längre perspektiv. Individen kan tro att det handlar om i stort sett samma utbetalda belopp utan att vara medveten om hur långsiktig avkastning, livslängsantaganden och prognosräntor påverkar utbetalningens storlek och fördelning över tid. Konsekvensen kan bli skillnader på hundratusentals kronor i utbetald pension.

Dessutom pekar forskningen på att det är vanligt att underskatta sin egen livslängd. Riksrevisionen menar att denna kortsiktighet riskerar att leda till felval när informationen om vad det innebär att ta ut pensionen temporärt är bristfällig. Det kan också konstateras att möjligheten att ta ut hela tjänstepensionen på kort tid oftast inte är begränsad i de nyare tjänstepensionsavtalen, även om de initiala intentionerna var att temporära uttag skulle vara ett komplement till livslånga. Ett främjande av livslånga uttag skulle, enligt Riksrevisionen, harmoniera bättre med den försäkringstanke som motiverar obligatoriska pensionssystem. I detta motiv ingår insikten att individen har svårt att överblicka hela sitt liv och därför kan agera kortsiktigt. Obligatoriet syftar därmed till att bidra till en bra fördelning av sparande och konsumtion sett över hela livet. Det är således inkonsekvent att ge allt för stora möjligheter att konsumera pensionen under de första åren av tiden som pensionär.

Att göra det möjligt för individen att i vissa fall välja en kortare uttagstid än fem år före 65 års ålder tycks i dagens system vara otidsenligt. Detta då det ursprungliga motivet att kunna erbjuda en möjlighet att gå i pension tidigare från den tid när systemet endast hade en fast pensionsålder inte längre finns kvar. Det finns även avtal som fortfarande innehåller automatisk utbetalning av en del av tjänstepensionen under fem års tid som förval, vilket mot bakgrund av granskningen kan ses som ett exempel på dålig valutformning. Detta eftersom individen riskerar att vara omedveten om tidsbegränsningen och därmed kan få ekonomiska svårigheter när den temporära utbetalningen upphör.

9.2.4 *Staten har inte uppmärksammat behovet av att utforma val så att de ger alla en tillräcklig trygghet på ålderdomen*

De resultat av granskningen som visar att endast en liten andel individer gör medvetna val mellan fondförsäkring och traditionell försäkring pekar på att valet av förvaltningen av pensionskapitalet är särskilt svårt att hantera. Riksrevisionens analys av hur de pensionärer som tog ut premiepensionen, och som stannade kvar i fondförsäkringen, förvaldade sitt kapital pekar på att de i nio fall av tio var helt inaktiva. Detta gäller de pensionärer som inte var

placerade i förvalsalternativet AP7 Såfa. Resultatet tyder på att den som någon gång under livet har gjort ett aktivt val inte nödvändigtvis gör aktiva val senare i livet. Därmed anpassar de inte sitt sparande efter utvecklingen på olika marknader. Detta innebär en risk för att pensionskapitalet blir felplacerat under tiden som pensionär, en risk som kan få ökande konsekvenser för kommande pensionärer i takt med att premiepensionssystemet fasas in fullt ut.

Inom tjänstepensionen finns däremot begränsningsregler i flera avtal som gör att den passive individen vid pensionsinträdet ändå får en förvaltning som är anpassad till tiden som pensionär. Det finns krav på att entrefonder hos de valbara bolagen ska innehålla en inbyggd generationsprofil för anpassning av risk vid högre åldrar. I vissa fall finns även krav på att en andel av pensionen ska vara placerad i en traditionell försäkring. Utöver detta är andelen traditionellt förvaltade medel hög, och av den andel som väljer fondförsäkring stannar de flesta kvar i entrefonderna. Detta innebär att det sannolikt finns en låg andel som går i pension med hög risk i sin tjänstepension utan att vara medvetna om det.

9.2.5 *Regeringen bör ta ett större ansvar*

Både regeringen och arbetsmarknadens parter säger sig värna individen liksom även ett ansvar för pensionerna utifrån ett samhällsperspektiv. Riksrevisionen menar dock att det saknas såväl en tillräcklig kunskap om hur individens situation inför pensionen ser ut, som tillräckliga drivkrafter till samordning och styrning för att kunna värna individen och samhället. Inom ramen för den nuvarande rollfördelningen har staten tagit initiativ till och agerat pådrivande för angelägna informationssatsningar, exempelvis genom prognosidan Minpension.se. Den som ska gå i pension har dock fortfarande en svår situation att hantera på grund av det samlade pensionssystemets utformning och Riksrevisionen menar att regeringen bör ta ett större ansvar för detta. Enligt Riksrevisionen är pensioneringen ett område där överenskommelser behöver nås som syftar till ett mer sammanhållet system utifrån den blivande pensionärens perspektiv. Vidare har den viktigaste förändringen för att nå förbättringar av det samlade systemet tagit alldeles för lång tid. Arbetet för en gemensam prognos initierades av staten, men har sedan till stora delar varit beroende av att tjänstepensionsförvaltarna ser en nytta i att göra frivilliga insatser. Detta tillvägagångssätt har inneburit att det har tagit drygt tio år att uppnå en heltäckande prognos för pensionen, och denna prognos ges i dag främst via webben då den ursprungliga idén om ett gemensamt brevtidskick visade sig svår att genomföra. Om inte regeringen kan nå överenskommelser som innefattar tillräckligt ambitiösa och snabba åtgärder för att minska komplexiteten så drabbas som ett resultat den som går i pension.

9.3 Rekommendationer

Sedan grunderna till det nuvarande pensionssystemet utformades under tidigt 90-tal har ny forskning kring individens valbeteende och kunskaper om pensionssystemet publicerats. Enligt Riksrevisionen bör resultaten av denna forskning vara en utgångspunkt för den fortsatta utvecklingen av det samlade pensionssystemet.

Riksrevisionens rekommendationer utgår från att förändringar behöver genomföras för att minska den komplexitet som individen möter i samband med pensioneringen. Det gäller skillnader mellan såväl den allmänna pensionen och tjänstepensionen som mellan olika tjänstepensionsavtal – skillnader som riskerar att leda till att individen får en lägre pension än vad som hade varit nödvändigt.

9.3.1 Till regeringen

Regeringen bör ta ett mer uttalat helhetsansvar för pensionssystemet utifrån ett medborgarperspektiv

Regeringen måste tydligare markera innebörden av det ansvar för pensionerna som rollfördelningen mellan staten och avtalsparterna bör vila på, och som samhällsutvecklingen i längden förutsätter. Regeringen bör överväga att ta initiativ till en överenskommelse med arbetsmarknadens parter för hur en utveckling av det samlade pensionssystemet kan uppnås. Detta för att säkerställa gemensamma utgångspunkter när det gäller att förvalta och utveckla pensionssystemets olika delar ur ett helhetsperspektiv för medborgaren och i samhällets intresse. I ett sådant initiativ bör innehållet i de följande rekommendationerna till regeringen ingå.

Initiera en utveckling av en sammanhållen ansökningsprocess för hela pensionen

Regeringen bör inleda en utredning i syfte att lämna förslag om en gemensam plattform för ansökan av såväl allmän pension som tjänstepension, exempelvis på Minpension.se. I uppdraget bör möjliga åtgärder för att uppnå ett tillräckligt snabbt införande övervägas. Ansökningsprocessen bör syfta till att medge en lättbegriplig översikt över pensionen och de olika valen. Processen bör innefatta ett beslutsstöd som tydliggör konsekvenserna av de val som ges. En gemensam ansökningsprocess innebär att automatisk utbetalning av tjänstepension vid 65-årsdagen ersätts med ett ansökansförfarande.

Undanröj nuvarande legala hinder för att stoppa eller ändra en påbörjad utbetalning av tjänstepension

Med dagens lagstiftning kan inte ett påbörjat tjänstepensionsuttag stoppas eller ändras. Regeringen bör föreslå ändringar i inkomstskattelagen för att

göra det möjligt för tjänstepensionsbolagen att ändra utbetalningar efter den första uttagstidpunkten. Syftet bör vara att uppnå en liknande flexibilitet inom tjänstepensionen som inom den allmänna pensionen.

Begränsa möjligheten till temporära uttag inom obligatoriska pensionssystem

De ökade möjligheterna till temporära uttag i nya tjänstepensionsavtal bör ses över för att bättre harmoniera med de försäkringsmässiga intentionerna för obligatoriska pensionssystem. Pension är en försäkring för ett långt liv, och det bör därför övervägas hur mycket av tjänstepensionen som ska kunna tas ut temporärt och hur mycket som ska betalas ut livsvarigt. Vidare bör det övervägas om tjänstepension som förval alltid ska betalas ut livsvarigt.

Överväg en automatisk riskjustering som ett förval inför pensionsinträdet inom premiepensionen

Förvaltningen av premiepensionskapitalet tycks vara ett särskilt svårt val, och med tiden kommer premiepensionen att få en allt viktigare roll för pensionärernas ekonomi. Pensionärerna uppvisar en låg aktivitet i förvaltningen av fonder och stannar ofta kvar i ett högt risktagande. Som en del av den översyn av premiepensionen som just nu pågår ser Riksrevisionen därmed skäl att prioritera det allmänna systemets mål om en tillräcklig trygghet på ålderdomen genom en bättre valarkitektur. Regeringen bör överväga att utforma ett förval som ger samtliga som går i pension en automatisk riskanpassning till tiden som pensionär. Detta kan exempelvis göras genom ett förval i ansökningsblanketten för allmän pension som gradvis anpassar risken, eller genom att krav ställs på att premiepensionsfonder innehåller någon form av generationsanpassning av risken. Individer som uppger att de vill fortsätta att själva förvalta sina fonder fritt bör dock kunna välja detta. Den närmare utformningen av detta förval inom ramen för det nuvarande systemets konstruktion bör utredas närmare.

9.3.2 Till Pensionsmyndigheten

Analysera hur utformningen av olika val påverkar individen

Pensionsmyndigheten bör analysera hur myndighetens valutformning påverkar individen och de val som denne gör. I samband med förändringar bör individens valsituation vara en central utgångspunkt för övervägandena. Pensionsmyndigheten bör ta initiativ gentemot regeringen när myndigheten uppmärksammar valutformning som kan förbättras men som ligger utanför myndighetens mandat att genomföra.

Källförteckning

Lagar och förordningar

Inkomstskattelagen (1999:1229).

Riksdag och regering

Bet. 1993/94:SfU24. *Reformering av det allmänna pensionssystemet.*

Bet. 1997/98:SfU13. *Det nya pensionssystemet.*

Bet. 1998/99:SfU12. *Vissa frågor om det nya pensionssystemet.*

Bet. 2002/03:SfU1. *Anslag inom socialförsäkringsområdet.*

Bet. 2009/10:SfU3. *Pensionsmyndigheten och dess verksamhet.*

Bet. 2009/10:SfU9. *Ändringar i premiepensionssystemet.*

Bet. 2011/12:SfU1. *Ugiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet.*

Dir 2011:34. *Översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv.* Kommittédirektiv, Socialdepartementet.

Ds 2009:53. *Detta är pensionsöverenskommelsen.* Socialdepartementet.

Ds 2013:20. *Vissa lagförslag med anledning av trepartssamtalen.* Arbetsmarknadsdepartementet.

Ds 2013:35. *Vägval för premiepensionen.* Socialdepartementet, Finansdepartementet.

Prop. 1975/76:31. *Om ändrade beskattningsregler för pensionsförsäkringar m.m.*

Prop. 1993/94:250. *Reformering av det allmänna pensionssystemet.*

Prop. 1997/98:151. *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*

Prop. 2009/10:44. *Ändringar i premiepensionssystemet.*

Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012.*

Prop. 2013/14:1. *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.*

Prop. 2013/14:100. *2014 års ekonomiska vårproposition.*

Rskr. 1993/94:439. *Riksdagskrivelse.*

Rskr 1997/98:315. *Riksdagskrivelse.*

Rskr 1997/98:320. *Riksdagskrivelse.*

Rskr. 2009/10:4. *Riksdagskrivelse.*

Rskr. 2009/10:112. *Riksdagskrivelse.*

Rskr. 2009/10:113. *Riksdagskrivelse.*

Rskr. 2002/03:72. *Riksdagskrivelse.*

Rskr. 2011/12:85. *Riksdagskrivelse.*

Rskr. 2011/12:86. *Riksdagskrivelse.*

S 2011:05. *Tjänstepensioner och utträde från arbetslivet.* Pensionsåldersutredningen.

SOU 2012:28. *Längre liv, längre arbetsliv.* Socialdepartementet, delbetänkande från Pensionsåldersutredningen.

SOU 2013:25. *Åtgärder för ett längre arbetsliv.* Socialdepartementet, Pensionsåldersutredningen.

Regleringsbrev och årsredovisningar

Pensionsmyndighetens årsredovisning 2013.

Regleringsbrev för budgetåren 2010–2014 avseende Pensionsmyndigheten.

Övrigt

Almenberg (2011). *Räknefärdighet och finansiell förmåga*, Ekonomisk debatt nr 5 2011, s. 17ff.

AMF (2013). *Pensionsrapport 2013.*

Bernheim m.fl. (2001). What accounts for the variation in retirement wealth among U.S. households? *The American Economic Review*, vol. 91(4), s. 832–857.

Bodie m.fl. (2008). *Investments. 7th edition.* New York: McGraw-Hill/Irwin.

Brown och Krishna (2004). The skeptical shopper: A metacognitive account for the effects of default options on choice. *Journal of consumer research* vol. 31: s. 529–539.

Engström och Westerberg (2003). Which individuals make active investment decisions in the new Swedish pension system. *Journal of Pension Economics and Finance* 2 (3): s. 225–245.

- Finansinspektionen (2011). *Räknefärdighet och finansiell förmåga. Preliminära resultat från Finansinspektionens konsumentundersökning 2010.*
- Folksam (2011). *Driftig men otrygg.* Rapport från Folksam.
- Holm (2006). *Att gå i pension är ingen barnlek.* Stockholm: Prisma.
- Inspektionen för Socialförsäkringen (2012). *Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation. Är det möjligt?* ISF 2012:14.
- Inspektionen för Socialförsäkringen (2013). *Kunskapsmätning 2012. Kartläggning av pensionspararnas kunskaper om det allmänna pensionssystemet.* ISF 2013:1.
- Kahneman m.fl. (1991). The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. *Journal of Economic Perspectives*, 5, 193–206.
- Länsförsäkringar (2008). *Var femte struntar i att erbjuda avtalspension.*
- Madrian och Shea (2001). The power of suggestion: Inertia in 401 (k) Participation and savings behavior. *Quarterly journal of economics*, 116: s. 1149–1187.
- McKenzie m.fl. (2006). Recommendations implicit in policy defaults. *Psychological Science*, 17(5), s. 414–420.
- Mitchell och Utkus (2003). *Lessons from Behavioral Finance for retirement Plan Design*, WP. Pension Research Council of the Wharton School of the University of Pennsylvania.
- Moore och Mitchell (2000). Projected retirement wealth and saving adequacy. *Forecasting retirement needs and retirement wealth*. s. 68–94. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Möller och Nielsen (2011). *Framtiden tjänstepensioner.* Stockholm: SNS Förlag, 2011.
- Pensionsmyndigheten (2012a). *Skäl till att gå i pension eller inte.* Pensionsmyndigheten analyserar 2012:1.
- Pensionsmyndigheten (2012b). *Arbetets betydelse för pensionsutfallet.* Pensionsmyndigheten 2012-09-16.
- Pensionsmyndigheten (2012c). *Standard för pensionsprognoser.* Remissvar 2012-12-10.
- Pensionsmyndigheten (2012d). *Pensionsmyndighetens roll för att stärka pensionspararnas och pensionärernas ställning som konsument inom premiepensionsområdet.* Pensionsmyndigheten 2012-11-28.
- Pensionsmyndigheten (2013). *Premiepensionen. Pensionsspararna och pensionärerna 2012.* Pensionsmyndigheten 2013-11-05.

Pensionsmyndigheten (2014). *Premiepensionen. Pensionsspararna och pensionärerna* 2013. Pensionsmyndigheten 2014-04-16.

Pensionsåldersutredningen (2012). Anförande av Ingemar Eriksson vid Framtidskommissionens seminarium "Bortom 65. Strategier för förnyade livschanser på arbetsmarknaden" den 7 februari 2012. <http://pensionsaldersutredningen.blogspot.se/p/presentationer.html> (Hämtat 2014-06-05).

Premiepensionsmyndigheten (2009a). *Utvärdering av ÅB 09 – det orange kuvertet till allmänheten*.

Premiepensionsmyndigheten (2009b). *Premiepensionen – pensionsspararna och pensionärerna* 2008. Rapport 1:2009.

Riksrevisionen (2012). *Vem tar ansvar? Statens tillsyn av tjänstepensionsmarknaden*. RiR 2012:16.

SPV (2013) *Pensionsavgångar inom statsförvaltningen*. Statistikrapport 2013.

Sunstein (2013). *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster.

Sunstein och Thaler (2003). *Libertarian Paternalism*. *American Economic Review*, 93(2), s. 175–179.

Sunstein och Thaler (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University press.

Tannenbaum och Ditto (2011). *Information Asymmetries in Default Options*. Working Paper.

Intervjuer och övriga kontakter

E-post från ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet 2014-03-06.

Intervju med ansvariga tjänstemän på Socialdepartementet 2014-03-05.

Intervju med representanter för Finansinspektionen 2014-02-21.

Intervju med representanter för Pensionsmyndigheten 2013-10-06, 2014-02-11 och 2014-03-17.

Möte med Alecta 2014-01-21 och 2013-05-24.

Möte med AMF 2014-01-22.

Möte med Collectum 2013-05-31.

Möte med KPA pension 2014-02-12.

Möte med Minpension.se 2014-02-25.

Möte med PTK 2014-01-10.

Möte med SPV 2014-02-05.

Möte med Svenskt Näringsliv 2014-02-07.

Möte med Swedbank försäkring 2014-02-28.

Statistik och övriga underlag

Collectums blankett: *flyttblankett ITP1*. (Hämtad 2014-04-24) https://www.collectum.se/Documents/Blanketter%20och%20trycksaker/Blanketter/Collectum_F260-161.pdf

Data levererad av Pensionsmyndigheten 2013-12-13 och 2014-02-07.

Pensionsmyndighetens broschyr AAD000001, *Fondkatalog* 2013.

Pensionsmyndighetens broschyr AAD000140, *Du bestämmer själv – När du vill ta ut pension*.

Pensionsmyndighetens blankett 8370, *Ansökan om allmän pension – om du är bosatt i Sverige*.

Pensionsmyndighetens faktablad AAD000020, *Premiepension*.

Pensionsmyndighetens faktablad AAD000145, *Fondsparare under pensionstid*.

Pensionsmyndighetens faktablad AAD000146, *Traditionell försäkring*.

Pensionsmyndighetens faktablad PM7616: *Indexering av pensionerna*.

Pensionsmyndighetens faktablad PM7624, *Att ta ut pension – du väljer själv när och hur*.

Underlag från Alecta 2014-01-28, 2014-01-24, 2014-02-25 och 2014-03-12.

Underlag från AMF 2014-01-24, 2014-01-28 och 2014-02-20.

Underlag från Folksam 2014-03-07 och 2014-05-07.

Underlag från KPA 2014-02-11, 2014-02-21 och 2014-05-05.

Underlag från Minpension 2014-02-25 och 2014-04-11.

Underlag från Pensionsmyndigheten 2013-07-10, 2014-01-23, 2014-02-11 och 2014-04-15.

Underlag från SPV 2014-02-12 och 2014-02-28.

Länkar och webbplatser

Alectas webbplats. *Alecta optimal pension*. (Hämtat 2014-04-24)

[Http://www.alecta.se/Privat/Pensionens-delar/Alecta-Optimal-Pension/](http://www.alecta.se/Privat/Pensionens-delar/Alecta-Optimal-Pension/)

Alectas webbplats. *Vad kostar de olika skydden*. (Hämtat 2014-04-24)

[Http://www.alecta.se/Privat/Pensionens-delar/Sa-funkar-tjanstepension/](http://www.alecta.se/Privat/Pensionens-delar/Sa-funkar-tjanstepension/)

Forsakringspaket-med-tre-delar/Skydd-till-efterlevandet/Sa-har-paverkas-din-pension/

AMFs webbplats. *Så fungerar återbetalningsskydd*. (Hämtat 2014-04-20)

[Http://www.amf.se/Se-over-ditt-sparande/Bra-att-veta-om-din-tjanstepension/Om-aterbetalningsskydd/](http://www.amf.se/Se-over-ditt-sparande/Bra-att-veta-om-din-tjanstepension/Om-aterbetalningsskydd/)

Collectums webbplats. *Vad kostar återbetalningsskydd?* (Hämtat 2014-05-28)

[Http://www.collectum.se/sv/ITP1/Om-tjanstepension/ITP/Efterlevandeskydd/](http://www.collectum.se/sv/ITP1/Om-tjanstepension/ITP/Efterlevandeskydd/)

Aterbetalningsskydd/Vad-kostar-aterbetalningsskydd/

Collectums webbplats. *Välja utbetalning av pensionen*. (Hämtat 2014-05-28)

[Http://www.collectum.se/sv/ITP1/Dina-val/Valja-utbetalning-av-pensionen/](http://www.collectum.se/sv/ITP1/Dina-val/Valja-utbetalning-av-pensionen/)

Folksam webbplats. *Frågor och Svar*. (Hämtat 2014-04-20)

[Http://www.folksam.se/pension/fragorochsvar/1.104021](http://www.folksam.se/pension/fragorochsvar/1.104021)

Foras webbplats. *Återbetalningsskydd*. (Hämtat 2014-04-20)

[Http://www.fora.se/sv/SAF-LO/Din-tjanstepension/Aterbetalningsskydd/](http://www.fora.se/sv/SAF-LO/Din-tjanstepension/Aterbetalningsskydd/)

Konsumenternas webbplats. *Konsumenternas jämförelser av valbara bolag*.

(Hämtat 2014-05-28)

[Http://bankforsakring.konsumenternas.se/Pension/Fran-jobbet/Tjansteman-ITP/ITP-1/ITP-1--valbara-bolag-efter-1-juli-2013/](http://bankforsakring.konsumenternas.se/Pension/Fran-jobbet/Tjansteman-ITP/ITP-1/ITP-1--valbara-bolag-efter-1-juli-2013/)


[Http://bankforsakring.konsumenternas.se/Pension/Fran-jobbet/Tjansteman-ITP/ITP-2-valbara-bolag-efter-1-juli-2013/ITP-2-valbara-bolag-efter-1-juli-2013/](http://bankforsakring.konsumenternas.se/Pension/Fran-jobbet/Tjansteman-ITP/ITP-2-valbara-bolag-efter-1-juli-2013/ITP-2-valbara-bolag-efter-1-juli-2013/)

[Http://bankforsakring.konsumenternas.se/Pension/Fran-jobbet/Arbetare-SAF-LO/Jamfor-avtal-efter-2009/](http://bankforsakring.konsumenternas.se/Pension/Fran-jobbet/Arbetare-SAF-LO/Jamfor-avtal-efter-2009/)

[Http://bankforsakring.konsumenternas.se/Pension/Fran-jobbet/Statligt-anstalld-PA-03/Jamfor-PA-03-valbara-bolag-efter-1-jan-2011/](http://bankforsakring.konsumenternas.se/Pension/Fran-jobbet/Statligt-anstalld-PA-03/Jamfor-PA-03-valbara-bolag-efter-1-jan-2011/)

[Http://bankforsakring.konsumenternas.se/Pension/Fran-jobbet/Kommun-landsting-KAP-KL-mfl/Kommun-och-landsting-AKPA-KL/AKAP-KL-1-januari-2014/](http://bankforsakring.konsumenternas.se/Pension/Fran-jobbet/Kommun-landsting-KAP-KL-mfl/Kommun-och-landsting-AKPA-KL/AKAP-KL-1-januari-2014/)

KPAs webbplats. *Efterlevandeskydd tryggar för familjen*. (Hämtat 2014-04-20) [Http://www.kpa.se/privatperson/kund-hos-oss/tjanstepension/efterlevandeskydd/](http://www.kpa.se/privatperson/kund-hos-oss/tjanstepension/efterlevandeskydd/)



KPAs webbplats. *Okunskap i skillnad mellan traditionell och fond.* (Hämtat 2013-08-27)
[Http://www.kpa.se/om-kpa-pension/pressrum/nyheter/20121/okunskap-i-skillnad-mellan-traditionell-och-fond/](http://www.kpa.se/om-kpa-pension/pressrum/nyheter/20121/okunskap-i-skillnad-mellan-traditionell-och-fond/)

Regeringens webbplats. *Pensionsgruppen.* (Hämtat 2014-04-27)
[Http://www.regeringen.se/sb/d/15001](http://www.regeringen.se/sb/d/15001)

Pensionsmyndighetens webbplats. *Efterlevandeskydd för premiepension.* (Hämtat 2014-04-25) [Http://secure.pensionsmyndigheten.se/Efterlevandeskydd.html](http://secure.pensionsmyndigheten.se/Efterlevandeskydd.html).

Pensionsmyndighetens webbplats. *Vanliga frågor.* (Hämtat 2014-04-21)
[Http://www.pensionsmyndigheten.se/FragorOSvar.html](http://www.pensionsmyndigheten.se/FragorOSvar.html)

Tidningen Arbetets webbplats. *Parternas pensionsinformation kostar kvarts miljard.* (Hämtat 2014-04-25) [Http://arbetet.se/2011/10/10/parternas-pensionsinformation-kostar-kvarts-miljard/](http://arbetet.se/2011/10/10/parternas-pensionsinformation-kostar-kvarts-miljard/)

SPVs webbplats. *Återbetalningsskydd.* (Hämtat 2014-04-20)
[Http://www.spv.se/Privatperson/Statlig-tjanstepension/Nyfiken-pa-pension/Kompletterande-alderspension/Aterbetalningsskydd/](http://www.spv.se/Privatperson/Statlig-tjanstepension/Nyfiken-pa-pension/Kompletterande-alderspension/Aterbetalningsskydd/)

Bilaga: Metodbeskrivning

Bedömning av valinformation

Riksrevisionen har gjort ett antal genomgångar av den information som beskriver valet inför pensionsinträdet. I avsnittet beskrivs metodupplägget för dessa genomgångar.

Genomgången har avgränsats till den information som specifikt rör ett val som kan göras inför pensionen. En avgränsning har också gjorts till de informationskanaler som är mest generella och lättåtkomliga för många individer. Utifrån denna ambition har genomgångarna koncentrerats till informationen i blanketter för ansökan om pension, tillhörande informationsblad, aktualiseringsbrev, informationsfoldrar och informationssidor om valet på internet.

Utgångspunkter för informationens tillgänglighet

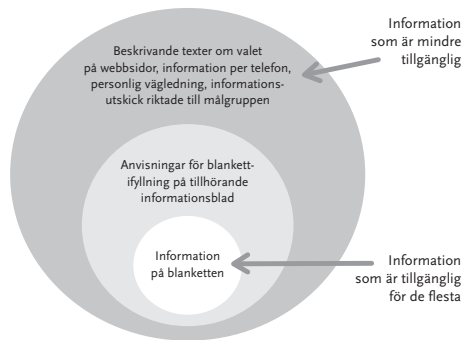
I genomgångarna är utgångspunkten att informationen på själva blanketten eller i tjänstepensionsföretagens aktualiseringsbrev (som skickas ut inför 65-årsdagen) är den närmast tillgängliga informationen för individen i samband med att valet sker. Samtidigt är denna information av nödvändighet kortfattad då utrymmet är begränsat. Information i foldrar och på webbplatser kräver en insats från individen för att hittas men kan ofta vara mer omfattande, och kan därmed ge bättre svar på frågor. Samtidigt kan det också göra informationen mer krävande att förstå.

Riksrevisionen anser därför att den informationen som ges i anknytning till valet (exempelvis i anslutning till kryssrutan på blanketten) är den mest avgörande för utgången av ett val, samtidigt som utrymmet är mycket begränsat (oftast 1-2 meningar). Denna information kan också ses som en form av valarkitektur eller en "knuff" i de fall den uttrycker något som kan uppfattas som en rekommendation. Forskningen har visat att individer som är osäkra i sitt val letar efter någon form av vägledning. Därför kan mycket kortfattad information som uttrycker en rekommendation, exempelvis genom att ange ett alternativ som "standard", få ett stort genomslag.

Information i tillhörande informationsblad eller i mer löpande text i aktualiseringsbrevet kan ta mer utrymme och bör därmed ge en god bild av de viktiga konsekvenserna av valet. Information i foldrar och på webbplatser bör innehålla ännu mer utförlig information som kan hjälpa individen som vill göra ett mer medvetet val.

Nedan visas en schematisk modell över olika typer av information och informationens tillgänglighet i samband med ett val.

Figur 1 Exempel på valinformationens tillgänglighet.



Mottagarens intresse och ordningsföljden för tillgodörandet av information

Det är också viktigt att väga in att mottagarna av informationen skiljer sig åt. I genomgångarna har uttrycksättet och språket i informationen utgjort en del av bedömningen eftersom den bör kunna möta många målgruppers behov; vissa grupper kanske är ointresserade av sitt val, medan andra kanske har förkunskaper eller är intresserade av att förstå och vill ta sig tid att göra ett val som passar dem bra.

I de flesta val som har gått igenom uppstår behovet av information sannolikt i samband med att valet ges (på exempelvis blanketten). Detta är dock inte alltid fallet, exempelvis i valet av att ta ut sin allmänna pension. För att göra detta val krävs ett beslut och en insats från individen för att ta fram ansökningsblanketten. Detta är en insats som i sin tur kan göra att individen först kommer i kontakt med till exempel information på hemsidan, en handläggare på ett servicekontor eller en telefonhandläggare. I dessa fall vägs detta in i genomgången.

Kriterier för bedömningen av valinformationen

För att bedöma informationen i valen har Riksrevisionen fokuserat på de fyra kriterier som anges nedan. Dessa kriterier ska inte ses som kategoriska utan snarare som en grund för analys och diskussion kring de möjliga konsekvenserna av informationens utformning. I granskningsrapporten har valinformationen analyserats utifrån dessa grunder i kombination med hur övrig utformning av valen påverkar individen.

1. Finns det information om valet (i den aktuella informationskällan)?
2. Hur tillgänglig är informationen? Behöver individen leta eller finns den i direkt anslutning till valet (se ovanstående modell)? Är informationen i beskrivningen kopplad till det aktuella valet?
3. Förklaras de eventuella begränsningarna i valet, exempelvis om vissa alternativ inte kan ångras? Förklaras de huvudsakliga (ekonomiska) konsekvenserna av valet? Finns det utförligare beskrivningar av konsekvenserna i de informationskällor som rymmer mer utförliga svar?
4. Uttryck och språk: Hur konkret är informationen? Används generella eller specifika termer? Används svåra termer? Tydliggörs valets konsekvenser utifrån vilken typ av individ som ett alternativ kan passa (exempelvis: "Traditionell försäkring kan passa dig som vill ha en trygg förvaltning av pensionen")?

Genomgångna val

De val vars information har gåtts igenom är de fyra övergripande val som har analyserats i granskningen som helhet. Detta är valet av pensionsålder, valet av uttagsprofil, valet av förvaltning av pensionskapitalet och valet av skydd av efterlevande.

Informationskällor

De källor som granskas är information från staten, valcentraler och förvaltande bolag som kan kopplas till de val som individen ställs inför. Undersökningen omfattar de mest centrala och allmänna informationskällorna och organisationerna som är ansvariga för att administrera valen.

Ansökningsblanketterna och tillhörande informationsblad

Den information direkt i anknytning till valet (kryssrutorna). Även den information som ges på eventuellt tillhörande informationsblad. De blanketter som har gåtts igenom är olika utföranden av ansökningsblanketterna för allmän pension för individer födda 1938 eller senare.

Aktualiseringsbrev

Aktualiseringsbrev som skickas ut av de bolag som förvaltar tjänstepensionen. Även information på eventuellt tillhörande informationsblad. De brev som har gåtts igenom är från förvaltarna Alecta, AMF, Folksam, KPA och SPV/Kåpan.

Informationsbroschyrer

Broschyrer och informationsblad som finns på hemsidan, på servicekontoren eller tas med till informationsmöten. Nedan listas de broschyrer och faktablad från Pensionsmyndigheten vars information har gåtts igenom.

ATT GÅ I PENSION – VARFÖR SÅ KRÄNGLIGT?

Broschyrer:

- Du bestämmer själv – När du vill ta ut pension.
- Tiden som pensionär – När du tagit ut pension.
- Till efterlevande – Information om ekonomiskt stöd.

Faktablad:

- Att ta ut pension – du väljer själv när och hur.
- Inkomst- och tilläggspension – för dig som är född 1938 och senare.
- Premiepension.
- Traditionell försäkring.
- Fondsparare under pensionstid.

Webbplatser

Den information som beskriver valen inom den allmänna pensionen har gåtts igenom på Pensionsmyndighetens webbplats. För tjänstepensionen har den informationen som finns om valen gåtts igenom på Alectas, AMF:s, Folksam, KPA:s och SPV/Kåpans webbplatser. Information om främst valet av återbetalningsskydd har även gåtts igenom på valcentralerna Collectums, Foras och SPV:s webbplatser.

Exempelberäkningar av effekter vid alternativa val inför pensionsinträdet

Riksrevisionen har anlitat Göran Ronge, aktuarie på KPMG, i syfte att ge Riksrevisionen aktuariellt rådgivningsstöd samt för att beräkna det ekonomiska utfallet av olika val inom tjänstepensionen.

Beräkningarna koncentreras på effekterna av följande fyra områden av valsituationer:

- Olika val av livslängdsantaganden, utgående från i branschen vanligt förekommande värden.
- Effekten av återbetalningsskydd.
- Livsvarig eller temporär utbetalningstid (5, 10, 20 år).
- Ränteantaganden vid utbetalning, så kallad prognosränta för ett tillämpat delningstal.

Förutsättningar och avgränsningar

Exemplen är beräknade för en person som gör ett uttag av ålderspension vid 65 års ålder. Denne individ har ett pensionskapital på 1 miljon kronor vid 65 års ålder. Inga specifika antaganden görs för fondförsäkring eller traditionell försäkring. Enbart avgiftsbestämd kollektivavtalad tjänstepensionsförsäkring studeras. Beräkning av total pension sker, det vill säga att återbäring inkluderas. Inga beräkningar görs av

eventuella skillnader som kan uppstå mellan ömsesidiga och vinstutdelande livbolag (till exempel på grund av avkastningsdelning). Verklig kapitalavkastning och uttag av avkastningsskatt bestäms schablonmässigt med beaktande av den så kallade standarden för pensionsprognoser. Avdrag för löpande driftskostnader bortser från årliga fasta avgifter och eventuella avgifter på utbetalningarna och avser enbart procentuella avdrag på pensionskapitalet. Delningstalet beräknas tekniskt på ett likartat sätt och antas leda till samma periodiska pensionsbelopp vid likartade förutsättningar i övrigt. Återbetalningsskydd antas vid en livsvarig pension att gälla under 20 år. Alla nominella värden har justerats ner till reala värden med hjälp av valt inflationsantagande.

Framräkning av pensionskapital (följer Pensionsstandard där möjligt)

- Årlig nominell avkastning, brutto: 5,9 procent.
- Avdrag för driftskostnader (inklusive kapitalförvaltning): 0,5 procent på kapitalet.
- Avdrag för avkastningsskatt: 15 procent \times 4,0 procent.
- Dödlighetsantagande: utvalda enligt FFFS 2007:31 och anpassade till angiven medellivslängd vid 65 år genom parallellförskjutning.
- Årligt inflationsantagande: 2,0%

Förutsättningar för utbetalningsreserv

- Prognosränta, brutto 2,0 procent (om inte annat anges).
- Belastning för driftskostnader: 0,5 procent på reserv.
- Belastning för avkastningsskatt: 15 procent av prognosränta.
- Dödlighetsantagande: Enligt ovan.

Resultat

Reala ackumulerade pensionsutbetalningar brutto, kronor, baserat på ovanstående förutsättningar. I tabellen förkortas återbetalningsskydd till ÅBS. Pensionskapitalet vid 65 års ålder är 1 000 000 kr.

ATT GÅ I PENSION – VARFÖR SÅ KRÄNGLIGT?

Tabell 1 Ackumulerade temporära utbetalningar med och utan återbetalningsskydd

Ackumulerat vid ålder	Temp 5 år		Temp 10 år		Temp 20 år	
	med ÅBS	utan ÅBS	med ÅBS	utan ÅBS	med ÅBS	utan ÅBS
70 år	1 081 913	1 108 678	549 648	582 700	290 481	346 949
75 år			1 158 771	1 230 217	605 799	724 671
80 år					949 142	1 137 333
83 år (medel man)					1 170 938	1 404 197
85 år (medel)					1 330 003	1 594 808
87 år (medel kvi)						
90 år						
95 år						

Tabell 2 Ackumulerade livsvariga utbetalningar med och utan återbetalningsskydd

Ackumulerat vid ålder	Livsvarig, livslängds- antagande 20 år		Livsvarig, livslängds- antagande 22,5 år		Livsvarig, livslängds- antagande 25 år	
	med ÅBS	utan ÅBS	med ÅBS	utan ÅBS	med ÅBS	utan ÅBS
70 år	254 378	296 777	239 616	266 933	229 524	242 513
75 år	530 365	619 366	499 457	556 659	478 369	505 697
80 år	830 464	970 539	781 767	871 672	748 678	791 960
83 år (medel man)	1 023 472	1 195 930	963 156	1 073 935	922 367	976 022
85 år (medel)	1 158 082	1 352 342	1 089 591	1 214 604	1 043 497	1 104 289
87 år (medel kvi)	1 297 368	1 513 338	1 220 602	1 359 988	1 169 207	1 237 212
90 år	1 512 094	1 761 533	1 424 725	1 586 506	1 366 100	1 445 404
95 år	1 868 401	2 173 376	1 778 463	1 979 054	1 711 726	1 810 863

Tabell 3 Ackumulerade utbetalningar med livslängdsantagande 20 år och varierande prognosränta

Prognosränta, brutto,%	Utbetalt efter 5 år		Utbetalt efter 10 år		Utbetalt efter 15 år		Utbetalt efter 20 år		Utb efter 25 år (ålder 90)
	Acku- mulerat	%	Acku- mulerat	%	Acku- mulerat	%	Acku- mulerat	%	
0,0	252 848	13,8	552 519	30,2	908 505	49,7	1 331 390	72,8	1 827 632
1,0	274 624	15,3	586 305	32,7	940 720	52,4	1 343 478	74,8	1 795 134
2,0	296 777	16,8	619 366	35,2	970 539	55,1	1 352 342	76,8	1 761 533
3,0	319 196	18,5	651 533	37,7	997 923	57,8	1 358 258	78,6	1 727 362
3,5	330 471	19,3	667 234	39,0	1 010 700	59,1	1 360 203	79,5	1 710 210

Not: Procentkolumnen i tabellen är beräknad utifrån hur stor andel av det totalt utbetalda beloppet efter 25 år som har betalats ut.

Tabell 4 Ackumulerade utbetalningar med livslängdsantagande 25 år och varierande prognosränta

Prognosränta, brutto,%	Utbetalt efter 5 år		Utbetalt efter 10 år		Utbetalt efter 15 år		Utbetalt efter 20 år		Utb efter 25 år (ålder 90)
	Acku- mulerat	%	Acku- mulerat	%	Acku- mulerat	%	Acku- mulerat	%	
0,0	199 775	13,8	436 035	30,1	716 239	49,5	1 049 889	72,5	1 448 180
1,0	220 808	15,2	470 938	32,5	755 011	52,1	1 078 779	74,5	1 448 445
2,0	242 513	16,8	505 697	35,0	791 960	54,8	1 104 289	76,4	1 445 404
3,0	264 759	18,4	540 060	37,5	826 884	57,4	1 126 492	78,3	1 439 526
3,5	276 044	19,2	557 022	38,8	843 538	58,8	1 136 390	79,2	1 435 668

Not: Procentkolumnen i tabellen är beräknad utifrån hur stor andel av det totalt utbetalda beloppet efter 25 år som har betalats ut.

Analys av valet mellan fond och traditionell försäkring och valet av efterlevandeskydd

Riksrevisionen har inom granskningen utrett valbeteendet bland de pensionärer som gick i pension under perioden januari 2008 till och med december 2011. Gruppen består av drygt 470 000 individer som beslutat om uttagstidpunkt för inkomstpension och premiepension, uttagsnivå, placering av premiepensionen efter pensionsinträdet och efterlevandeskydd kopplat till premiepensionen. Vad gäller valet av efterlevandeskydd har endast giffa individer tagits med i regressionsanalysen eftersom det framför allt är de som har ett val att göra. Det handlar om 285 846 individer under den aktuella perioden.

Med uttagstidpunkten för inkomstpensionen och premiepensionen avses den månad då det första uttaget görs. Uttaget kan ske till 25, 50, 75 eller 100 procent.

ATT GÅ I PENSION – VARFÖR SÅ KRÄNGLIGT?

Individer som under perioden har gjort ändringar i sin uttagsnivå eller uppehåll av pensionsutbetalning tas endast med vid den första uttagstidpunkten i datamaterialet.

De val vid pensionsinträdet som har undersökts i granskningen, det vill säga beroendevariablerna, är

- traditionell försäkring eller fondförsäkring
- återbetalningsskydd eller inget återbetalningsskydd

De beslut som individerna kan fatta vid pensionsinträdet har genom regressionsanalys testas mot fleralet bakgrundsvariabler kopplade till individen. Följande bakgrundsvariabler har använts i undersökningen

- kön
- ålder
- blankettutformning (tidsperiod¹ med förval, tidsperiod utan förval)
- bostadsort (h-region)
- födelseland (grupperad nivå)
- utbildningsnivå (vid pensionsinträdet)
- inkomst av tjänst åren innan pensionsinträdet (genomsnitt tre år)
- civilstånd (gift/ogift, vid pensionsinträdet)
- premiepensionskapital (vid pensionsinträdet)
- portföljrisk² (beräknad portföljrisk vid pensionsinträdet)
- avkastning Stockholmsbörsens OMXS30 index senaste månaden (beräknat från tidpunkten för pensionsinträdet)
- inkomstpensionskapital (vid pensionsinträdet)
- garantipension (om personen fått utbetalt garantipension efter inträdet)
- bostadstillägg (om personen fått utbetalt bostadstillägg efter inträdet).

Alla data har lämnats av Pensionsmyndigheten förutom månadsdata för OMXS30 som har tagits från Nasdaq OMX Nordics webbplats.

¹ I båda analyserna används ett tidsspänn för att låta blanketten få genomslag. För förändringen som inträffade den 1 januari 2010 tas beslut under perioden januari till och med april 2010 bort från analyserna. Denna period betraktas som en anpassningsperiod. Likaså används inte data för perioden maj till och med juli 2011 av samma skäl. Den variabel som indikerar den första blankettförändringen är således 0 för perioden januari 2008 till december 2009 och 1 för perioden maj 2010 och senare. Den variabel som indikerar den andra blankettförändringen är 0 för perioden fram till maj 2011 och 1 för perioden augusti 2011 och senare.

² Risk definieras som de enskilda tillgångarnas, eller portföljens, varians, det vill säga hur volatil fonden eller fondportföljen är. Risken i en fondportfölj beror på såväl variansen i de enskilda fonderna som kovariansen mellan fonderna i portföljen. Riksrevisionen har utifrån fondernas varianser och kovarianser beräknat portföljrisken för de enskilda premiepensionsportföljerna enligt modellen nedan.

$$\text{Var}(R_p) = \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N w_i w_j \sigma_{ij}$$

där $\text{Var}(R_i)$ är variansen i månadsavkastningen i portföljen p , w_i är vikten för fonden i , w_j är vikten för fonden j och σ_{ij} är kovariansen (samvariationen) mellan fonden i och j .

Sambanden har testats genom en multivariat probitregression vilket visar sannolikheten för att en individ gör ett visst val utifrån bakgrundsvariablerna. Regressionerna är genomförda i analysprogrammet Stata och hypotesen för modellen är att bakgrundsvariablerna i någon mån påverkar och kan förklara ett visst valbeteende vid pensionsinträdet. De resultat som fås är marginaleffekter, det vill säga förändringen av beroendevariabeln (y) för varje steg förklaringsvariabeln (x) ändras.

Analys av pensionärens portföljrisk

Riksrevisionen har beräknat portföljrisken inom premiepensionen för samtliga 70-åringar i december 2008 och för samtliga 70-åringar och 75-åringar i december 2013. Analysen syftar till att dels kartlägga risktagandet och dels se om grupperna minskar sin risk i förhållande till genomsnittsspararen. För de fonder som inte funnits på fondtorget i 36 månader saknas uppgift om varians och kovarians. Risken för de portföljer som innehåller dessa fonder kan därför inte beräknas och portföljerna har därför uteslutits från materialet. Beräkningar har gjorts både inklusive och exklusive de pensionärer som placerat sitt premiepensionskapital i förvalsalternativet AP7 Såfa, som har en generationsprofil. Grupperna har vidare delats upp i decentiler för att utreda hur spridningen av risk ser ut bland pensionärerna. Resultatet för portföljerna presenteras nedan.

Tabell 5 Beräkningar av portföljrisk för 70-åringar 2013

	Standardavvikelser
Medel	6,16
Median	7,39
<i>Percentiler:</i>	
10	0,00
20	2,40
30	4,35
40	6,56
50	7,39
60	7,39
70	7,39
80	7,89
90	10,28

Not. Antal observationer: 108 504 st.

ATT GÅ I PENSION – VARFÖR SÅ KRÄNGLIGT?

Tabell 6 Beräkningar av portföljrisk för 75-åringar 2013

	Standardavvikelser
Medel	5,94
Median	3,83
<i>Percentiler:</i>	
10	1,14
20	4,58
30	4,92
40	4,92
50	4,93
60	4,93
70	5,92
80	8,57
90	11,26

Not. Antal observationer: 72 918 st.

Tabell 7 Beräkningar av portföljrisk för 70-åringar 2008

	Standardavvikelser
Medel	18,74
Median	20,22
<i>Percentiler:</i>	
10	4,31
20	13,86
30	20,22
40	20,22
50	20,22
60	20,22
70	20,22
80	22,42
90	28,14

Not. Antal observationer: 79 619 st.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

ATT GÅ I PENSION – VARFÖR SÅ KRÄNGLIGT?

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat utformningen av och informationen om de val inom allmän pension och tjänstepension som den enskilde ställs inför vid pensioneringen.

Granskningen visar att flera val kräver djup kunskap om systemet och konsekvenserna för att de ska kunna göras på ett medvetet sätt. Det påverkar möjligheten att göra bra val av såväl pensionsålder, uttagsprofil, förvaltning av pensionskapital och efterlevandeskydd. Det finns vidare delvis motsägelsefulla skillnader i valmöjligheter och regler mellan främst allmän pension och tjänstepension, men även mellan olika tjänstepensionsavtal. Komplexiteten gör att valfriheten i praktiken begränsas för många och att utformningen av förval får en mycket stor påverkan på individens val. Riksrevisionen menar att en stor del av den komplexitet som individen möter beror på den nuvarande uppdelningen av roller mellan staten och arbetsmarknadens parter. Riksrevisionens övergripande slutsats är att staten inte har tagit ett tillräckligt ansvar för helheten genom att initiera en minskning av komplexiteten i det samlade pensionssystemet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ta ett mer uttalat helhetsansvar för pensionssystemet ur ett medborgarperspektiv. Därför bör regeringen att bland annat initiera en utveckling av en sammanhållen ansökningsprocess för uttag av pension. Regeringen bör även föreslå förändringar i den lag som idag försvårar en harmonisering av reglerna mellan tjänstepensionen och den allmänna pensionen.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-347-9
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 december 2014

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan,
K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin,
Å Regnér, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan, M Damberg,
A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström,
A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Annika Strandhäll

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om att gå i pension