



RiR 2014:13

Att gå i pension

– varför så krångligt?



ATT GÅ I PENSION – VARFÖR SÅ KRÅNGLIGT?



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 KRÅNGLIGT?



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	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

forts.

5	Valet av utbetalningsprofil	61
5.1	Valen 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	Valet 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	90
6.4	Förvaltning av tjänstepensionen under pensionstiden	94
6.5	Riksrevisionens iakttagelser	97
7	Valet av skydd av efterlevande	98
7.1	Beskrivning av valet: Individens försäkringssituation och överskådligheten i denna	98
7.2	Valet av efterlevandeskydd inom premiepensionen	99
7.3	Återbetalningsskydd inom tjänstepensionen	103
7.4	Riksrevisionens iakttagelser	111
8	Statens insatser på pensionsområdet	112
8.1	Regeringens styrning	112
8.2	Pensionsmyndighetens arbete	114
8.3	Informationen om och utformningen av tjänstepensionerna	118
8.4	Sammanfattande iakttagelser	121
9	Slutsatser och rekommendationer	124
9.1	Brister i pensionssystemet begränsar individens möjlighet att göra bra val	124
9.2	Staten har inte tagit ett tillräckligt ansvar för att uppnå ett mer sammanhållet system	127
9.3	Rekommendationer	132
	Källförteckning	134
	Bilagor	
	Bilaga 1 Metodbeskrivning	142

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 beteendekonomi 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 pensionssystemet¹ 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 försvåras 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 knappt i informationen vid pensionsinträdet, 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 pensionsinträdet.

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. Resultaten 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 klagas inte tillräckligt bra i samband med valen

Det har gjorts flera stora informationssatsningar på pensionsområdet sedan det nuvarande pensionssystemet introducerades. Riksrevisionens genomgång 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 klagas 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 karaktäriserar 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 prognossidan 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 beteendekonometri 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. 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. Följande frågeställningar har varit vägledande för granskningen:

- 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.

Granskningen 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

Granskningen har varit inriktad på de val som en individ ställs inför vid pensionsinträdet. Frågor om långsiktigt pensionssparande och andra beslut som fattas under tidigare livsskeden 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 kortsyntet 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 komplext. För att uppnå målsättningen att försäkrade skall ges möjlighet att planera för sin pension blir det därför alltmer angeläget att de kompletterande pensionsinkomsterna redovisas samlad."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 innebar 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 ansvar 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, pensionärsorganisationer, 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 bakgrundsfaktorer 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. Premiépensionen 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 PA03/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 pensions sparande

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

2.3 Statens styrning

Pensionsreformen har sin grund i den fempartiöverenskommelse om ett reformerat pensions system som träffades i januari 1994. Den så kallade Pensionsgruppen⁴¹, som består av företrädare för de fem partierna som står bakom pensions överenskommelsen (S, M, FP, C och KD), har till uppgift att värna överenskommelsen och värda pensions reformen 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 pensions systemets utformning är mycket långsiktig och att systemet värnas av de fem partierna utifrån den konsensus som råder dem emellan. Regeringens styrning inom ramen för pensions reformen 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 förvärvsaktiva 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 anställningsskydd 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 placeringsinriktningar 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-valsalternativet 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 byggt 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 individers 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 underskattar sin livslängd.

På senare tid har även forskning publicerats som poängterar egennytta av förenklningar (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 beteendekonometri 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 når 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 huvudorsaker 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 pensionsparare. 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 premieinbetalningarna 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 innebär 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.