

RAPPORT 2023:12

Att ta ansvar för sin pension

Om kunskap, förutsägbarhet och valmöjligheter i det svenska pensionssystemet

isf

RAPPORT 2023:12

Att ta ansvar för sin pension

Om kunskap, förutsägbarhet och valmöjligheter i
det svenska pensionssystemet

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2023

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2023

ISBN: 978-91-89595-37-8

Innehåll

Generaldirektörens förord	9
Sammanfattning	11
1 Inledning	19
1.1 Syfte	20
1.2 Utgångspunkter och tillvägagångssätt	21
1.3 Rapportens disposition.....	23
2 Ett nytt pensionssystem lägger större ansvar på pensionsspararna	25
2.1 Två synsätt på pensioner.....	25
2.2 Bakgrunden till dagens pensionssystem	26
2.2.1 ATP-systemet innebar att staten tog ansvar för den inkomstgrundade pensionen	27
2.2.2 Tjänstepensioner och privat pensionssparande kompletterade den allmänna pensionen.....	30
2.3 Det nuvarande pensionssystemets utformning.....	30
2.3.1 Pensionssystemet består av flera delar	31
2.3.2 En avgiftsbestämd pension baserad på livsinkomstprincipen och flexibel pensionsålder	32
2.3.3 Ett autonomt och finansiellt stabilt pensionssystem har flyttat risken från staten till pensionssparare och pensionärer	33
2.3.4 Pensionärer med svag ekonomi kan få del av pensionssystemets grundskydd.....	34
2.3.5 Tjänstepensioner och privat pensionssparande bidrar till pensionsinkomsterna	35
2.3.6 Skatter påverkar pensionärernas ekonomi	36

2.3.7	Pensionssystemet är utformat för att uppmuntra till arbete.....	37
2.3.8	En ny relation mellan staten och medborgarna	38
2.3.9	Svenska pensioner och internationella trender	41
3	Pensionsspararna har många valmöjligheter	43
3.1	Livsval påverkar hur mycket pension människor tjänar in	43
3.1.1	Hur länge människor arbetar påverkar pensionen.....	44
3.1.2	Hur mycket människor arbetar påverkar pensionen.....	45
3.1.3	Lönenivån påverkar pensionen.....	46
3.1.4	Pensionsgrundande belopp påverkar pensionen	47
3.1.5	Tjänstepensionerna är ett viktigt komplement till den allmänna pensionen	47
3.1.6	Anställda med höga inkomster kan ha möjlighet att löneväxla	48
3.1.7	Privat pensionssparande bidrar till pensionen	49
3.2	Val inom pensionssystemet påverkar hur den intjänade pensionen hanteras	50
3.2.1	Val att överföra premiepensionsrätt	50
3.2.2	Val att överföra barnårsrätt.....	52
3.2.3	Val av förvaltningsform	52
3.2.4	Val av fonder	53
3.2.5	Nyval, omval, flytt.....	55
3.2.6	Val av efterlevandeskydd	56
3.2.7	Val av uttagsålder	57
3.2.8	Val av uttagsnivå och uttagstid.....	58
3.2.9	Val av ändrad utbetalning.....	59
4	Medvetna val kräver kunskap	61
4.1	Pensionsmyndigheten informerar	61
4.1.1	Pensionsinformation, folkbildning och ansvarsgörande	62

4.1.2	Pensionsmyndigheten ska ge samlad information om pensionssystemet och människors pensioner	63
4.2	Pensionssparare har ofta bristfälliga pensionskunskaper....	65
4.2.1	Många saknar grundläggande kunskaper om pensionssystemet	65
4.2.2	Många uppger att de saknar kunskap om den egna pensionen, särskilt yngre pensionssparare	66
4.2.3	Det finns flera hinder för att skaffa kunskap om pensionsfrågor	70
4.3	Människor har svårt att fatta bra beslut i ekonomiska frågor.....	73
4.3.1	Många människor har en bristfällig finansiell förmåga.....	73
4.3.2	Flera mekanismer motverkar rationella långsiktiga beslut	74
4.3.3	Informera mera eller minska betydelsen av aktiva val?.....	77
4.4	Höga krav på människors kunskap kan leda till ojämlika utfall	78
5	Medvetna val kräver förutsägbarhet.....	79
5.1	Pensionerna påverkas av flera faktorer som inte är förutsägbara	80
5.1.1	Pensionssystemets konstruktion gör att pensionerna inte är helt förutsägbara.....	80
5.1.2	Ändrade regler gör det svårare att fatta medvetna beslut	82
5.2	Pensionsprognoser är osäkra för de som har långt kvar till pensioneringen.....	88
5.2.1	Prognoserna utgår från intjänad pension och antaganden om framtida intjänande.....	89
5.2.2	Det finns vissa brister och felkällor i prognoserna	91
5.2.3	Prognoserna stämmer bättre närmare pensioneringen.....	93
5.3	Livet är inte förutsägbart.....	95

6	Medvetna val kräver valmöjligheter	97
6.1	Pensionssystemet innehåller både valmöjligheter och begränsningar.....	97
6.1.1	Begränsade möjligheter att välja avsättningsnivåer och eget sparande.....	97
6.1.2	Åldersgränser påverkar när människor går i pension.....	98
6.1.3	Regler och villkor inom pensionssystemet pekar på fler restriktioner	99
6.2	Ibland är valmöjligheterna i livet begränsade	100
6.2.1	Ojämlika inkomster ger ojämlika pensioner.....	100
6.2.2	Spridningen i pensionsåldrar ökar men alla väljer inte när de ska gå i pension.....	102
6.2.3	Individuella val, sociala normer och sociala sammanhang	104
7	Många verkar inte göra medvetna pensionsval	107
7.1	Oklart hur mycket människor tänker på pensionen när de gör olika livsval.....	107
7.1.1	Deltidsarbete, föräldradidighet och andra val som påverkar intjänad pension	108
7.1.2	Sparande och pensionsplanering	109
7.2	Pensionsnivån kan påverka när människor går i pension, men andra faktorer väger tyngre.....	111
7.3	Passiva val, inkonsekventa val och ångrade val inom pensionssystemet	112
8	Slutdiskussion	115
8.1	Bristfälliga förutsättningar för medvetna pensionsval	116
8.2	Ett pensionssystem kräver avvägningar.....	119
8.2.1	Individens ansvar eller statens ansvar?.....	119
8.2.2	Det bästa för individen eller det bästa för samhällsekonomin?	120
8.2.3	En motsättning mellan grundskydd och drivkrafter för arbete?.....	121
8.3	Rättvisa pensioner kan betyda olika saker	123
8.3.1	Olika uppfattningar om rättvisa pensioner	124

8.3.2	Livslängd och möjligheter att förlänga sitt arbetsliv	126
8.4	Det långa tidsperspektivet är en utmaning.....	127
8.5	Val kan ha både positiva och negativa konsekvenser	128
8.5.1	Fria val, begränsade val eller inga val	129
8.5.2	Val, ansvar och rättvisa	130
	Referenser	133

Generaldirektörens förord

I det svenska pensionssystemet finns en tanke om att människor ska ta ett eget ansvar för sina pensioner genom att göra medvetna pensionsval. Tanken förutsätter bland annat att människor har kunskap om hur pensionssystemet fungerar och förmåga att fatta kloka långsiktiga beslut baserade på denna kunskap, att de kan förutse konsekvenserna av sina val, och att de har verkliga möjligheter att välja.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) undersöker i denna rapport i vilken utsträckning dessa förutsättningar är uppfyllda. Ett huvudresultat är att det på flera sätt är svårt för människor att göra medvetna pensionsval. I rapporten diskuterar vi dessa svårigheter i relation till ett antal avvägningar och prioriteringar som politiken behöver göra inom ramen för pensionssystemet. En central avvägning är den mellan å ena sidan valfrihet och individuellt ansvar och å andra sidan politiskt ansvar för pensionerna. Men det handlar också om avvägningar mellan konsumtion i dag och konsumtion i morgon, mellan inkomstskydd och grundskydd, mellan förutsägbarhet för dagens pensionssparare och handlingsfrihet för morgondagens politiker och väljare, och mellan olika synsätt på vad som är rättvisa pensioner.

Rapporten baseras på en sammanställning och analys av tidigare forskning, studier, utredningar och statistik inom pensionsområdet. Den vänder sig till beslutsfattare i regering och riksdag, och andra som arbetar med pensionsfrågor eller deltar i pensionsdebatten. Rapporten kan också fungera som ett kunskapsunderlag för alla som är intresserade av pensionsområdet. Det är min förhoppning att rapporten inte bara bidrar med kunskap, utan även med nya perspektiv på pensionsområdet.

Per Gustafson har skrivit rapporten. Johannes Hagen vid Jönköping International Business School och Agneta Kruse vid Lunds universitet har bidragit med värdefulla synpunkter.

Göteborg i november 2023

Eva-Lo Ighe

Sammanfattning

I det svenska pensionssystemet finns en tanke om att människor ska ta ett eget ansvar för sina pensioner. De förväntas göra medvetna val, dels under tiden de tjänar in sin pension, dels i samband med att de går i pension, för att få pensioner som de själva är nöjda med.

Men många verkar ha svårt att göra sådana medvetna pensionsval. Ett exempel är att medellivslängden i samhället har ökat sedan pensionsystemet infördes, men att den genomsnittliga pensionsåldern inte har ökat på motsvarande sätt. Många har alltså inte anpassat sig till den längre förväntade livslängden genom att gå i pension senare, och därigenom hålla uppe pensionsnivåerna.

Samtidigt är många pensionssparare oroliga för sina framtida pensioner, och många pensionärer är missnöjda med de pensioner som de får utbetalda. Som svar på detta har regering och riksdag på senare år agerat för att förbättra pensionärernas ekonomi, ibland genom åtgärder som verkar stå i motsättning till pensionssystemets tanke om människors eget ansvar för pensionerna. Det väcker frågor om förutsättningarna för att människor ska ta ansvar för sina pensioner genom egna medvetna val.

Denna rapport diskuterar vilka pensionsval människor förväntas göra, vilka förutsättningar som krävs för att de ska kunna göra sådana val, i vilken mån dessa förutsättningar är uppfyllda, och hur människor använder sina valmöjligheter. En utgångspunkt för rapporten är att medvetna val kräver tre typer av förutsättningar: att människor har kunskap om pensionssystemet och förmåga att göra rationella val baserade på denna kunskap, att konsekvenserna av de val som människor gör är någorlunda förutsägbara och att människor har reella valmöjligheter.

Vår genomgång av forskning och studier visar att det finns tydliga brister i dessa förutsättningar. I många fall verkar människor inte heller göra medvetna val för att påverka sina framtida pensioner.

Dessa observationer pekar mot ett antal avvägningar som de som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver göra. Det gäller inte minst avvägningar mellan individens eget ansvar och politikens ansvar för pensionerna.

Rapporten baseras på sammanställning och analys av befintlig kunskap i form av forskning, utredningar, rapporter och statistik om det svenska pensionssystemet och angränsande frågor.

Bristfälliga förutsättningar för medvetna pensionsval

Det finns många valmöjligheter i pensionssystemet. De viktigaste valen är de livsval som påverkar hur mycket pension människor tjänar in – hur mycket de arbetar, hur länge de arbetar och vilka arbeten de väljer. Dessutom kan människor göra en mängd val inom pensionssystemet som gäller hur de fördelar, placerar och tar ut sin intjänade pension. De kan göra olika val för olika delar av pensionen, och valen kan vara svåra för enskilda pensionssparare att överblicka.

Många saknar grundläggande pensionskunskaper

En första förutsättning för att människor ska kunna göra medvetna pensionsval är att de känner till hur pensionssystemet fungerar och hur de kan påverka sina pensioner. De behöver också ha ekonomiska kunskaper och förmåga att fatta rationella långsiktiga beslut. Men studier visar att människors kunskap och förmåga på pensionsområdet har betydande brister.

Många saknar grundläggande kunskaper om hur pensionssystemet fungerar och har inte satt sig in i sina egna pensioner. Det gäller i synnerhet yngre pensionssparare, men även bland de äldre pensionsspararna uppger en majoritet att de inte har den kunskap de skulle behöva för att göra val om sina pensioner. Forskningen visar också att många har bristfällig finansiell förmåga och att det finns psykologiska mekanismer som gör att människor har svårt att fatta långsiktigt kloka beslut i pensionsfrågor. Dessa observationer pekar mot att de antaganden om människors kunskap, förmåga och beteende som låg till grund för dagens pensionssystem inte är fullt realistiska. Samma

slutsats finns också, mer eller mindre uttalad, i senare utredningar om pensionssystemet.

Både pensionskunskap och mer allmänna finansiella kunskaper är ojämnt fördelade i befolkningen. Höginkomsttagare och högutbildade har bättre kunskap än låginkomsttagare och lågutbildade. Inom flera områden har också män bättre kunskap än kvinnor. Det innebär att grupper med svag ekonomi, som riskerar att få låga pensioner, också har sämre förutsättningar än andra att göra medvetna val för att påverka sina pensioner. Ett pensionssystem där egna kunskaper och egna val har stor betydelse för vad människor får för pension kan därför skapa ökad ekonomisk ojämlikhet.

Det är inte möjligt att fullt ut förutse sin pension

En andra förutsättning för att människor ska kunna göra medvetna pensionsval är att konsekvenserna av deras val är någorlunda förutsägbara. Människor behöver veta i *vilken riktning* val som de gör i dag påverkar deras framtida pensioner, men de behöver också ha en rimlig uppfattning om *vilken nivå* deras pensioner kommer att landa på om de agerar på det ena eller andra sättet i dag. Men det är svårt för pensionsspararna att förutse sina framtida pensioner och konsekvenserna av olika pensionsval. Pensionsprognoserna är osäkra för de som har långt kvar till pensioneringen.

Pensionssystemets konstruktion innebär att pensionerna påverkas av faktorer som enskilda pensionssparare och pensionärer inte själva kan påverka eller förutse. Det gäller bland annat inkomstutvecklingen i samhället, utvecklingen på kapitalmarknaden och den demografiska utvecklingen, inte minst hur livslängden i befolkningen förändras.

Sedan pensionssystemet infördes har också både pensionssystemet och beskattningen av pensionärernas inkomster ändrats på olika sätt. Sådana förändringar gör det ännu svårare för pensionsspararna att förutse sina pensioner.

Dessutom är människors liv inte förutsägbara. Konsekvenserna av händelser i deras liv och av livsval som de gör är inte alltid möjliga att förutse. Människor kan också ha svårt att förutse vilka preferenser och ekonomiska behov de kommer att ha som pensionärer.

Människors valmöjligheter är begränsade

En tredje förutsättning för att människor ska kunna göra medvetna pensionsval är att de har verkliga valmöjligheter. Men människors valmöjligheter är begränsade, dels av pensionssystemets utformning, dels av människors livssituation och de sociala sammanhang som de befinner sig i.

Pensionssystemet är utformat för att vara flexibelt och ge många valmöjligheter. Men de flesta pensionssparare har små eller inga möjligheter att själva välja hur stor andel av deras inkomster som sätts av till pension. De flesta anställda kan inte heller göra avdrag för privat pensionssparande. Det finns minimiåldrar för pensionsuttag, och lagen om anställningsskydd begränsar möjligheterna för äldre anställda att fortsätta arbeta. Även regler för hur den intjänade pensionen kan hanteras och betalas ut begränsar människors valmöjligheter. Livsinkomstprincipen, att hela livets inkomster påverkar pensionerna, innebär dessutom att händelser och val tidigt i livet kan vara svåra att kompensera för senare.

I ett bredare perspektiv visar forskning och studier att en mängd omständigheter i människors liv, som de inte alltid själva kan välja, påverkar vilka utbildningar de går, vilka arbeten de får, hur mycket och hur länge de arbetar, och därmed hur mycket pension de tjänar in. Valmöjligheterna på dessa områden kan variera mycket mellan olika individer och grupper, beroende på faktorer som kön, ålder, utbildning, social bakgrund, familjesituation, arbetsförhållanden, hälsa, födelseland och bostadsort. Valmöjligheterna är ofta sämre för grupper som riskerar låga pensioner.

Omedvetna livsval och oinformerade val inom pensionssystemet

Det är svårt att undersöka hur medvetna val människor faktiskt gör när det gäller de livsval som påverkar hur mycket pension de tjänar in, exempelvis val av utbildning, arbete och arbetstid. De studier som finns tyder på att de inte i första hand tänker på sina framtida pensioner när de gör sådana val, utan att deras ekonomi och livssituation här och nu har större betydelse. Det gäller i synnerhet personer som har långt kvar till pensioneringen.

För äldre pensionssparare tyder studier av pensionstidpunkt och pensionsmotiv på att överväganden om hur hög pension de kommer att få kan påverka när de går i pension. Men andra faktorer väger ofta tyngre – sociala normer, hälsa, arbetssituation, familjeförhållanden och hur de värderar sin fritid.

Inom pensionssystemet kan pensionsspararna också göra olika val som påverkar hur deras intjänade pension fördelas, placeras och tas ut. Flera studier visar att många gör passiva val, oinformerade val och ibland irrationella val. Det förekommer också att pensionärer i efterhand ångrar val som de har gjort.

Pensionssystemet kräver politiska avvägningar

Rapporten visar att det finns brister i förutsättningarna för att människor ska kunna göra medvetna pensionsval. Bristerna beror delvis på hur det svenska pensionssystemet är utformat och hur det har förändrats sedan det infördes. Men bristerna hänger också samman med grundläggande dilemman som finns i alla pensionssystem. De som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver göra avvägningar för att hantera sådana dilemman. Det är ofta svåra avvägningar, där olika önskvärda saker står emot varandra. Hur dessa avvägningar bör göras är till stor del en fråga om politiska värderingar och prioriteringar.

Avvägningar inom pensionssystemet

Pensioner innebär ett samspel mellan pensionsavsättningar, pensionsåldrar och pensionsnivåer. En central fråga är vilket ansvar staten respektive individerna ska ta för var och en av dessa faktorer. De pensionsval som är optimala för individen är inte alltid de bästa för samhället i stort. Det kräver avvägningar mellan å ena sidan individens intressen och valmöjligheter, och å andra sidan samhälls-ekonomiska intressen av att människor förvärvsarbetar.

En annan viktig avvägning är den mellan ett inkomstskydd som ger pensioner kopplade till tidigare arbetsinkomster och ett grundskydd som ger ekonomisk trygghet åt pensionärer med låga inkomster. Båda funktionerna är viktiga för pensionssystemets effektivitet och legitimitet. Men pensionsexperter pekar ofta på att ett grundskydd

kan stå i motsättning till de drivkrafter för att arbeta som inkomstgrundade pensioner är tänkta att ge. Studier tyder på att ekonomiska drivkrafter från pensionssystemet har en viss betydelse för när människor går i pension. Däremot verkar det osannolikt att sådana drivkrafter har någon större påverkan på hur mycket människor arbetar om de har långt kvar till pensioneringen. Studier tyder på att mer närliggande ekonomiska och praktiska överväganden har betydligt större påverkan på hur mycket människor arbetar.

Avvägningar mellan olika former av rättvisa

Rättvisa pensioner kan innebära olika saker, och flera olika rättvisuppfattningar kommer till uttryck i dagens pensionssystem. Rättvisa kan handla om pension efter prestation, i form av hur stora förvärvsinkomster man har haft, hur länge man har förvärvsarbetat eller hur mycket betalt och obetalt arbete man totalt har utfört. Tanken om pension efter prestation kommer i första hand till uttryck i den inkomstgrundade pensionen. En annan uppfattning om rättvisa handlar om jämlikhet, och en tredje om bosättning. Dessa rättvisuppfattningar kommer till uttryck i pensionssystemets grundskydd. Ett pensionssystem kräver avvägningar mellan olika rättvisuppfattningar.

En annan aspekt av rättvisa handlar om livslängd och möjligheter att förlänga sitt arbetsliv. När livslängden i samhället ökar behöver människor arbeta längre för att hålla uppe pensionsnivåerna. Samtidigt varierar livslängden och möjligheterna att fortsätta arbeta mellan olika grupper i befolkningen. De som riskerar att få låga pensioner är ofta grupper som har dåliga möjligheter att förlänga sitt arbetsliv. Det är dessutom grupper vars genomsnittliga livslängd har ökat relativt lite över tid. Det väcker frågor om rättvisa, som kan kräva avvägningar av de som utformar och förvaltar pensionssystemet.

Avvägningar mellan förutsägbarhet i dag och handlingsfrihet i framtiden

Det finns ett värde i att pensionssystemet har långsiktiga spelregler, för att ge människor möjlighet att göra medvetna pensionsval och för att skapa rättvisa mellan olika generationer. Men långsiktiga

spelregler begränsar samtidigt valmöjligheterna för morgondagens beslutsfattare. Det finns också ett värde i att politiker och väljare i framtiden har möjlighet att fatta egna beslut och anpassa sig till nya villkor. Detta kräver avvägningar av de som utformar och förvaltar pensionssystemet.

Avvägningar i fråga om val och valmöjligheter

Utformningen av val och valmöjligheter är andra viktiga avvägningar i ett pensionssystem. Att människor kan göra egna val kan innebära att de får bättre möjligheter att tillgodose sina individuella förutsättningar, värderingar och preferenser. Att kunna göra egna val hänger också samman med frihet och självförverkligande. Forskning visar att människor som upplever att de har valmöjligheter kan bli mer motiverade, prestera bättre och må bättre. Prestationsbaserade rättvisepuffattningar och tanken om att ta ansvar för sin pension bygger också på att människor gör egna val.

Men det finns samtidigt situationer där val snarare blir en belastning, och kan leda till stress, passivitet och dåliga beslut. Det kan exempelvis gälla val som kräver mycket information, innefattar många olika alternativ, har osäkra utfall eller inte har någon stor påverkan på utfallet. Alternativ eller komplement till fria val kan vara att tillhandahålla bra förvalsalternativ, att utforma valsituationen för att uppmuntra ”bra” val och att begränsa de val som människor behöver göra.

Flera studier visar också att grupper med svag ekonomi, som riskerar att få låga pensioner, ofta har sämre pensionskunskaper och sämre valmöjligheter än andra. Därför kan ett pensionssystem där egna val har stor betydelse öka den ekonomiska ojämlikheten. Ett pensionssystem som har ett starkt fokus på egna val förmedlar dessutom en värdering att de som får dåliga pensioner har brutit i ansvar, gjort dåliga val, och därför har sig själva att skylla. Det kan legitimera ekonomisk ojämlikhet.

Ett pensionssystem kräver därför avvägningar mellan å ena sidan valfrihet, individuellt ansvar och pension efter prestation, och å andra sidan jämlikhet, trygghet och politiskt ansvar för pensionerna.

1 Inledning

I det svenska pensionssystemet finns en tanke om att människor ska ta ett eget ansvar för sina pensioner. Som pensionssparare förväntas de ta till sig information om pensionssystemet och om sina framtida pensioner. Med hjälp av denna information förväntas de sedan göra medvetna val, dels under tiden de tjänar in sin pension, dels i samband med att de går i pension, för att få pensioner som de själva är nöjda med.¹ Men människor verkar inte fullt ut ta ett sådant ansvar.

Sedan pensionssystemet infördes har medellivslängden i samhället ökat. Men den genomsnittliga pensionsåldern har inte ökat på motsvarande sätt.² Många har alltså inte anpassat sig till den längre förväntade livslängden genom att gå i pension senare, och därigenom hålla uppe pensionsnivåerna. Studier och debattinlägg tyder samtidigt på att många pensionärer upplever att de får för låga pensioner och att människor är missnöjda med pensionssystemet.³

Flera studier och rapporter tyder dessutom på att de val som pensionsparare och pensionärer kan göra inom pensionssystemet uppfattas

¹ Riksrevisionen, *Att gå i pension – Varför så krångligt?* RiR 2014:13, s. 17–18. 2 § 1–4 förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. Sundén A., *The Swedish experience with pension reform. Oxford Review of Economic Policy* 2006; 22(1):133–148.

² Ds 2019:2, *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem*, s. 95–101.

³ Pensionsmyndigheten, *Pensionsbeslutet – blev det bra? Undersökning 2018 bland nyblivna pensionärer*. PID170784, 2019, s. 21–22. Pensionsmyndigheten, *Blev det som du tänkt dig? En studie bland 70–75-åringar*. VER 2020–226, 2020, s. 6–9. Byggnads och Katalys, *Pensionsoron: Så känner svenskarna inför sin pension*. Katalys rapport 89, 2021. PRO, SKPF och Tankesmedjan Tiden, *Höj den allmänna pensionen!* 2021. SPF Seniorerna, *Trygg pension – ett pålitligt pensionssystem och rimliga pensioner*. 2021. Oskarson M. och Bendz A., *Litar svenska folket på socialförsäkringarna? Ingen anledning till oro (?)* Redaktörer: Andersson U. m.fl., SOM-institutet, Göteborgs universitet, 2021.

som svåröverskådliga och krångliga. Människor verkar ha svårt att göra de medvetna pensionsval som de förväntas göra.⁴

I debatten finns det olika uppfattningar om hur bra eller dåliga pensionerna egentligen är.⁵ Men på senare år har regering och riksdag agerat för att förbättra pensionärernas ekonomi, genom höjningar av grundskyddet, genom ett inkomstpensionstillägg, genom förändringar i beskattningen av äldres inkomster och genom höjda åldersgränser i pensionssystemet.⁶ Även arbetsmarknadens parter har agerat, genom att höja avsättningarna till de kollektivavtalade tjänstepensionerna inom flera avtalsområden.⁷ Det förs också diskussioner om att i framtiden höja avsättningarna till den allmänna pensionen och att använda överskott i inkomstpensionssystemet för att räkna upp värdet av intjänade pensionsrätter.⁸ Det kan finnas goda skäl för dessa åtgärder och förslag. Men de står i flera fall i motsättning till tanken om människors eget ansvar för sina pensioner.

Dessa observationer väcker frågan om vilka förutsättningar som krävs för att pensionstagarna ska kunna göra medvetna val för att ta ansvar för sina pensioner, och i vilken utsträckning det är rimligt att förvänta sig att de ska göra sådana val.

1.1 Syfte

Rapportens syfte är att diskutera en grundtanke i det svenska pensionssystemet – att människor själva ska ta ansvar för sina pensioner genom att göra informerade och rationella val som påverkar deras framtida pensionsutfall. I rapporten diskuterar vi när och hur människor förväntas göra sådana val, vilka förutsätt-

⁴ Riksrevisionen, RiR 2014:13. Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*. PID148632, 2015. IFAU, *Svenska folkets kunskaper om pensionen*. Rapport 2020:23. Nyqvist A., *Opening the Orange Envelope*. Stockholm Studies in Social Anthropology 64, Stockholms universitet, 2008.

⁵ Folksam, *Svenskarnas allmänna pensioner faller som en sten*. 2023. Finanspolitiska rådet, *Pensionssystemet och pensionärernas inkomster*. 2022.

⁶ Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 11, s. 33–35. Ds 2020:7, *Inkomstpensionstillägg*. Pensionsmyndigheten, *Pension och skatt 2023: Skatteavdrag för pension och lön vid olika åldrar*. VER 2022–464, 2022, s. 1–3.

⁷ Forena, *Pensionsreform 2024, Del 2: Tjänstepension*. 2019, s. 17. AMF, *Flyttrapport 2022*, s. 9–11.

⁸ Pensionsmyndigheten, *Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet*. VER 2021–175, 2021. TCO, *Höj den allmänna pensionen*. TCO Rapport, 2022, s. 12–13. Lundberg J., *Sex skäl att inte höja pensionskatten*. Timbro, 2021, s. 13.

ningar som krävs för att de ska kunna göra sådana val, i vilken mån dessa förutsättningar är uppfyllda, och hur människor använder sina valmöjligheter.

Rapporten diskuterar dagens pensionssystem och förutsättningarna för att det ska fungera som det var tänkt när det gäller människors eget ansvar och egna pensionsval. Syftet med rapporten är inte att jämföra dagens svenska system med andra pensionssystem, eller att föreslå förändringar i systemet. I rapportens slutdiskussion pekar vi på några konsekvenser av dagens system, och några avvägningar som de som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver göra. Vilka avvägningar man gör på dessa punkter är till stor del en fråga om politiska värderingar och prioriteringar.

Fokus i rapporten ligger på personer som tjänar in pension och ännu inte har börjat ta ut pension. Det finns också val som människor kan göra efter pensioneringen, och det finns ”jobbonärer” som fortsätter arbeta i någon omfattning även efter att de har börjat ta ut pension. Men tanken om människors eget ansvar för sina pensioner handlar framför allt om vad de förväntas göra *innan* de börjar ta ut pension.

Rapporten diskuterar alla delar av det svenska pensionssystemet – allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande – men tonvikten ligger på den allmänna pensionen. Människor kan även ha personliga tillgångar vid sidan av pensionssystemet, exempelvis sparande, fastigheter eller ett eget företag. Sådana tillgångar kan bidra till deras ekonomi efter att de har slutat arbeta och därför också påverka deras pensionsval. Detta går vi inte in på i rapporten.

1.2 Utgångspunkter och tillvägagångssätt

Rapporten diskuterar tanken att människor ska ta ett eget ansvar för sina pensioner genom att göra medvetna pensionsval. Tanken relaterar till flera av de teman som har förekommit i pensionsdebatten de senaste åren – pensionsnivåer, pensionsavsättningar, åldersgränser, relationen mellan den inkomstgrundade pensionen och grundskyddet, och pensionssystemets betydelse för att ge drivkrafter för arbete.

I rapporten använder vi begreppet medvetna val för att beskriva val som är både *informerade* och *rationella*. Det innebär att medvetna pensionsval förutsätter att människor har information om vilka alternativ som finns och om de olika alternativen konsekvenser,

och att de sedan använder denna information för att göra pensionsval som på bästa sätt motsvarar deras preferenser. Rapporten utgår från att det krävs åtminstone tre typer av förutsättningar för att människor ska kunna göra medvetna pensionsval.

För det första behöver människor ha kunskap om hur pensions-systemet fungerar, kunskap om sina egna pensioner, och förmågan att använda denna kunskap för att göra medvetna val om sådant som påverkar deras pensioner. De kan också behöva mer allmänna ekonomiska och finansiella kunskaper för att göra bra pensionsval.

För det andra behöver effekterna av människors val vara någorlunda förutsägbara. Det kräver att pensionssystemet är konstruerat så att människor kan veta hur val som de gör i dag påverkar deras framtida pensioner. Det kräver också att pensionssystemet och andra faktorer som påverkar deras ekonomi som pensionärer inte förändras allt för mycket innan de går i pension. Ett viktigt redskap när det gäller förutsägbarhet är pensionsprognoser.

För det tredje behöver människor ha verkliga valmöjligheter. Människors möjligheter att göra val som påverkar deras pensioner beror dels på hur pensionssystemet och andra system är utformade, dels på människors livssituation och de sociala sammanhang som de befinner sig i.

Rapporten baseras inte på någon egen empirisk undersökning, utan på befintlig kunskap som Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har sammanställt och analyserat. Vi har gått igenom forskning, utredningar, rapporter och statistik om det svenska pensionssystemet och angränsande frågor. Vi har också diskuterat projektets frågor med företrädare för Pensionsmyndigheten och minPension. De har skickat oss rapporter, undersökningar och interna presentationer som de har bedömt är relevanta. Mycket material kommer från Pensionsmyndigheten, eftersom det ingår i deras uppdrag att följa upp pensionssystemet och människors kunskaper och beteende i pensionsfrågor. Vi har även fått synpunkter och tips från forskare inom pensionsområdet.

1.3 Rapportens disposition

Efter detta inledningskapitel (kapitel 1) följer en beskrivning av det svenska pensionssystemet efter pensionsreformen (kapitel 2) och av de möjligheter som systemet ger människor att genom egna val ta ansvar för sina pensioner (kapitel 3).

De följande kapitlen analyserar de förutsättningar som vi identifierat för att människor ska kunna göra medvetna pensionsval: att de har kunskap om hur ekonomi och pensioner fungerar (kapitel 4), att konsekvenserna av deras agerande och val är någorlunda förutsägbara (kapitel 5) och att de har verkliga valmöjligheter (kapitel 6). Rapporten undersöker om dessa villkor är uppfyllda, och vilka möjligheter och hinder som finns för människor att ta ansvar för sina pensioner. Ett separat kapitel sammanställer den begränsade kunskap som finns om hur medvetna pensionsval människor faktiskt gör (kapitel 7).

I slutkapitlet diskuterar vi rapportens resultat och lyfter fram några avvägningar som de som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver göra (kapitel 8).

2 Ett nytt pensionssystem lägger större ansvar på pensionsspararna

Ett pensionssystem kan beskrivas som ett kontrakt mellan generationer och som ett sparande som omfördelar inkomster över livet (avsnitt 2.1). Sverige har ett allmänt, obligatoriskt pensionssystem för de som tjänar in pension i landet. Tidigare bestod den allmänna pensionen av folkpension och allmän tilläggspension, ATP (avsnitt 2.2). Vid en pensionsreform runt millennieskiftet ersattes tilläggspensionen av en inkomstgrundad pension som består av två delar, inkomstpension och premiepension. Pensionärer med låg inkomstgrundad pension kan också få del av ett grundskydd. En konsekvens av pensionsreformen var att den ekonomiska risken i inkomstpensionssystemet flyttades över från staten till de enskilda pensionsspararna och pensionärerna. Människor förväntas själva ta ett större ansvar för sina pensioner. Detta avspeglar en ny form av politisk styrning och en ny relation mellan staten och medborgarna (avsnitt 2.3).

2.1 Två synsätt på pensioner

Syftet med pensioner är att äldre människor ska ha en tryggad försörjning när de inte längre arbetar. Enligt ett synsätt handlar pensioner om ett kontrakt mellan generationer. Yngre generationer försörjer äldre generationer, och räknar med att bli försörjda av nästa generation när de själva blir gamla. Synsättet kan spåras tillbaka till de gamla svenska landskapslagarna och gällde då generationer i samma familj. Senare uppstod pensionsarrangemang knutna till anställning och arbetsplats, delvis som ett sätt att se till att äldre generationer anställda kunde lämna plats för yngre. I moderna välfärdsstater förmedlas kontraktet mellan generationer ofta av

staten genom ett allmänt pensionssystem. Pensionen blir då också ett kontrakt mellan staten och medborgarna, och en politiskt garanterad rättighet.⁹

Enligt ett annat synsätt handlar pensioner om sparande och försäkring. Yrkesverksamma sparar en del av sina arbetsinkomster för att ha en försörjning när de slutar arbeta. När sparandet sker inom ramen för ett allmänt pensionssystem, en kollektivavtalad tjänstepension eller en privat pensionsförsäkring ingår också ett försäkringsinslag. Det innebär att ”risken” för att vissa människor får ett ovanligt långt liv fördelas i hela befolkningen eller inom ett större kollektiv av försäkringstagare. Alternativet, att var och en själv sparade till sin pension, vore mindre effektivt. Många skulle spara onödigt mycket, för att inte riskera att stå utan pengar om de skulle leva ovanligt länge. Andra skulle inte vilja eller kunna spara, riskera att få ingen eller mycket låg pension, och då bli beroende av andras välvilja.¹⁰

De två synsätten på pension utesluter inte varandra.¹¹ Men de pekar på olika aspekter av pensioner som är relevanta för en diskussion om dagens svenska pensionssystem – kontrakt och rättighet respektive individuellt sparande och försäkring.¹²

2.2 Bakgrunden till dagens pensionssystem

Sverige införde en allmän ålderspension år 1913. Den hade två delar, en avgiftsbestämd och en behovsprövad. Den avgiftsbestämda delen baserades på arbetsinkomster medan den behovsprövade var skattefinansierad. Pensionsåldern var 67 år. Pensionerna var inledningsvis mycket låga, och lägre för kvinnor än för män.¹³

⁹ Nyqvist A., *Opening the Orange Envelope*. Stockholm Studies in Social Anthropology 64, Stockholms universitet, 2008, kap. 2.

¹⁰ Bergh A. och Kruse A., *Tryggare kan ingen vara? En ESO-rapport om socialförsäkringar och välfärdsystem*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2022:2, kap. 6. Ståhlberg A.-C., *Socialförsäkringarna i Sverige*. Studentlitteratur, upplaga 3:2, 2014, kap. 2.

¹¹ Barr N., Pension design and the failed economics of squirrels. *LSE Public Policy Review* 2021; 2(1), artikel 5.

¹² Jfr Riksförsäkringsverket, *Socialförsäkringsboken 1999*, s. 13–56.

¹³ Olofsson G., Det svenska pensionssystemet 1913–1993: historia, struktur och konflikter. *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, 1993; 58–59:35–36. Ståhlberg A.-C., *Socialförsäkringarna i Sverige*, s. 38–39.

År 1948 infördes en folkpension, som gav ett bättre grundskydd för pensionärerna. Folkpensionen betalades ut från 67 års ålder med ett fast belopp, lika för alla, förutom att gifta fick ett något lägre belopp än ensamstående. Från år 1950 indexerades folkpensionen, så att den följde prisutvecklingen.¹⁴

Statsanställda och vissa privatanställda tjänstemän hade vid denna tid tjänstepensioner som kompletterade folkpensionen och som gav pensioner som var relaterade till pensionärernas tidigare arbetsinkomster. Men under 1950-talet fördes en intensiv politisk debatt om en allmän inkomstgrundad pension. Debatten gällde om det skulle vara en obligatorisk statlig pension, en tjänstepension baserad på kollektivavtal, eller frivilliga pensionsförsäkringar kompletterade med höjd folkpension.

År 1959 beslutade riksdagen om en allmän tilläggspension (ATP) i offentlig regi för alla förvärvsarbetande. ATP-systemet trädde i kraft år 1960 och gällde fram till år 1999, då det ersattes av dagens pensionssystem (figur 1).¹⁵

2.2.1 ATP-systemet innebar att staten tog ansvar för den inkomstgrundade pensionen

ATP-systemet finansierades genom arbetsgivaravgifter. De som arbetade i minst 30 år fick full ATP, som var 60 procent av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten över ett prisbasbelopp under de 15 bästa inkomståren.¹⁶ Ett sådant system, där pensionären garanteras en pension som utgör en fast procentandel av slutlönen eller av de bästa årens inkomster, kallas för ett förmånsbestämt pensionssystem. Tillsammans med folkpensionen gav ATP en pension på ungefär 65 procent av den tidigare arbetsinkomsten upp till ett intjänandetak på 7,5 prisbasbelopp.¹⁷

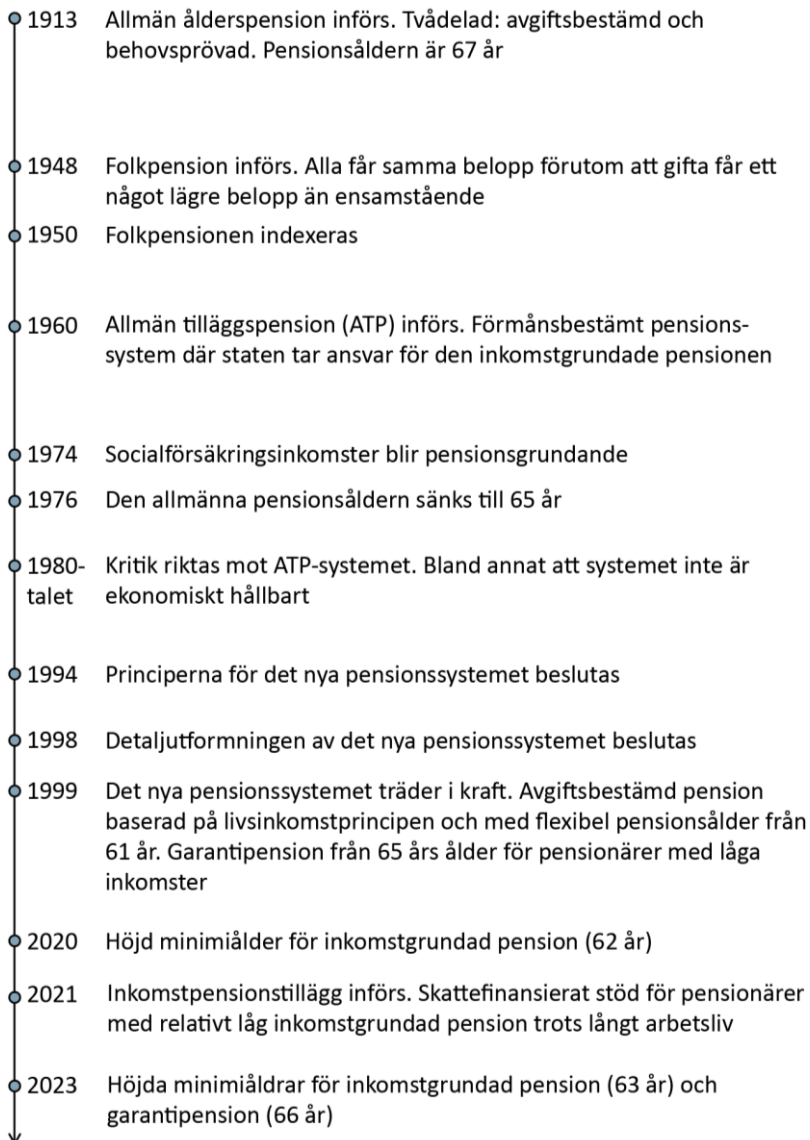
¹⁴ Olofsson G., *Det svenska pensionssystemet 1913–1993: historia, struktur och konflikter*, s. 43–45.

¹⁵ Ståhlberg A.-C., *Socialförsäkringarna i Sverige*, s. 40–41. Olofsson G., *Det svenska pensionssystemet 1913–1993: historia, struktur och konflikter*, s. 31, 45–46, 50–56.

¹⁶ Laun L. och Palme M., *Pensionssystemens drivkrafter för ett längre arbetsliv*. Rapport 23, Delegationen för senior arbetskraft, 2020, s. 4.

¹⁷ Ståhlberg A.-C., *Socialförsäkringarna i Sverige*, s. 41. Olofsson G., *Det svenska pensionssystemet 1913–1993: historia, struktur och konflikter*, s. 63.

Figur 1 Den allmänna pensionens utveckling



Från år 1974 blev också socialförsäkringsinkomster som sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning pensionsgrundande.¹⁸

Den allmänna pensionsåldern var från början 67 år, men sänktes år 1976 till 65 år.¹⁹ Om man gick i pension tidigare blev pensionen lägre och om man gick senare blev den högre.²⁰

Den inkomstgrundade pension som ATP gav, till både arbetare och tjänstemän, betraktades länge som en grundsten i den svenska socialförsäkringen. Men det fanns också kritik mot systemet. Reglerna om intjänandetid gjorde att ytterligare förvärvsarbete inte alltid ledde till en högre pension. Personer med en jämn lönenivå över livet missgynnades också jämfört med personer som hade en brantare livsinkomstutveckling, eftersom pensionerna baserades på de ”bästa” åren. Det gynnade framför allt höginkomsttagare.²¹

Dessutom framstod ATP-systemet efter en tid inte som ekonomiskt hållbart.²² För att garantera en given pensionsnivå i förhållande till inkomsterna under de 15 bästa inkomståren vid en given pensionsålder behövde staten anpassa avgiften som togs ut på arbetsinkomster. Men för att inte denna avgift skulle bli orimligt hög krävdes en högre tillväxt i ekonomin än vad som verkade realistiskt efter 1970-talets oljekris.²³ Det fanns också en demografisk utmaning i form av en åldrande befolkning, där en ökande andel pensionärer skulle försörjas av pensionssystemet.²⁴

Under 1980-talet kom flera rapporter om dessa problem. År 1994 föreslog en pensionsarbetsgrupp ett antal grundläggande principer för ett nytt pensionssystem, som sedermera godkändes av riksdagen.²⁵

¹⁸ Olofsson G., *Det svenska pensionssystemet 1913–1993: historia, struktur och konflikter*, s. 58–59:64.

¹⁹ Ståhlberg A.-C., *Socialförsäkringarna i Sverige*, s. 41.

²⁰ Laun L. och Palme M., *Pensionssystemens drivkrafter för ett längre arbetsliv*, s. 5.

²¹ Bergh A. och Kruse A., *Tryggare kan ingen vara? En ESO-rapport om socialförsäkringar och välfärdsystem*, s. 108.

²² Ds 1991:27, *Det framtida pensionssystemet – två alternativ*, s. 55–57, 99.

²³ Prop. 1993/94:250, *Reformering av det allmänna pensionssystemet*, s. 19.

²⁴ Sundén A., *The Swedish experience with pension reform. Oxford Review of Economic Policy* 2006; 22(1):133–148.

²⁵ SOU 1994:20, *Reformerat pensionssystem*.

2.2.2 Tjänstepensioner och privat pensionssparande kompletterade den allmänna pensionen

Vid sidan av det allmänna pensionssystemet utvecklades tjänstepensionerna under 1900-talet till att omfatta de allra flesta anställda, även om det länge fanns stora skillnader mellan olika avtalsområden. Tjänstepensionerna var i regel förmånsbestämda. Det innebar att de som varit anställda inom avtalsområdet under ett visst antal år var garanterade en viss andel av slutlönen i tjänstepension. För offentliganställda och privattjänstemän kompenserade tjänstepensionerna också för intjänandetaket i den allmänna pensionen. Därför fick tjänstepensionerna relativt sett störst betydelse för höginkomsttagare.²⁶

Mot slutet av 1900-talet blev det också vanligare med privata pensionsförsäkringar. Premier till sådana försäkringar var avdragsgilla upp till ett maxbelopp.²⁷

2.3 Det nuvarande pensionssystemets utformning

Riksdagen beslutade om grundprinciperna för ett nytt pensionssystem år 1994²⁸ och om den detaljerade utformningen av systemet år 1998.²⁹ Det nya systemet trädde i kraft år 1999, men med övergångsregler för äldre generationer som tjänat in pension inom ATP-systemet.³⁰

Dagens pensionssystem har vissa likheter med ATP-systemet. Det är ett offentligt och obligatoriskt system, där pensionen baseras på arbetsinkomster upp till ett intjänandetak. Men det skiljer sig också från ATP-systemet på flera viktiga sätt.

ATP-systemet var ett förmånsbestämt system, där pensionären var garanterad en pension som utgjorde en fast procentandel av de bästa

²⁶ Olofsson G., Det svenska pensionssystemet 1913–1993: historia, struktur och konflikter, s. 64–70. Hagen J. och Elinder M., *Den komplexa tjänstepensionen*. SNS, 2018, s. 28–37.

²⁷ Olofsson G., Det svenska pensionssystemet 1913–1993: historia, struktur och konflikter, s. 67.

²⁸ Prop. 1993/94:250.

²⁹ Prop. 1997/98:151, *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*

³⁰ Utformningen av det allmänna pensionssystemet beskrivs i SOU 1994:20, *Reformerat pensionssystem*, och i propositionerna från 1994 och 1998. Lagstiftningen finns i 53–71 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). En sammanfattning finns i Ds 2009:53, *Detta är pensionsöverenskommelsen*.

årens inkomster. Dagens system är i stället avgiftsbestämt. Pensionen baseras på att en procentandel av inkomsten under hela arbetslivet betalas in till pensionssystemet, och att värdet av dessa inbetalningar indexerats så att de följer inkomstutvecklingen i samhället.

Dagens pensionssystem har ingen garanterad pensionsnivå och ingen normal pensionsålder, utan bygger på att människor arbetar och tjänar in pension tillräckligt länge för att få en pension som de själva är nöjda med.

Inkomstpensionssystemet är konstruerat för att vara finansiellt självreglerande och autonomt, det vill säga fristående från statens budget. Men det finns ett skattefinansierat grundskydd för de med lägst inkomster och vissa regler för att bland annat gynna jämställdhet mellan kvinnor och män.³¹

Tanken var att pensionssystemet, när det väl var beslutat, skulle ligga fast och inte ändras av nya politiska beslut.³² Pensionsnivåerna skulle inte längre vara en politisk fråga, utan bestämmas av systemets konstruktion och av de enskilda pensionsspararnas agerande.

2.3.1 Pensionssystemet består av flera delar

Dagens pensionssystem består av tre delar: allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande. Den allmänna pensionen består i sin tur av en inkomstgrundad del och en garantipension för personer med låg inkomstgrundad pension. De viktigaste förändringarna i det nya pensionssystemet gällde konstruktionen av den inkomstgrundade allmänna pensionen.

Större delen av den inkomstgrundade pensionen fungerar som ett fördelningssystem – inkomstpensionen. Det innebär att inbetalningar från dagens förvärvsarbetande används för att betala ut pensioner till dagens pensionärer. En mindre del är fonderad – premiepensionen. Där placeras pensionsinbetalningarna i individuella fonder och pengarna betalas ut under den tid individen är pensionär. Den fonderade delen var en nyhet jämfört med ATP-systemet.³³ Systemet

³¹ Lundberg U., Politisk demokrati eller legalistisk rättvisa? *Den självstyrande medborgaren?* Redaktörer: Florin C., Elgán E. och Hagemann G., Institutet för Framtidsstudier, 2007, s. 25. Lundberg, U., *Juvelen i kronan: Socialdemokraterna och den allmänna pensionen*. Hjalmarson & Högberg, 2003, kap. 6.

³² Ds 2009:53, s. 27.

³³ SOU 1994:20.

betalar också ut tilläggspension till pensionärer som är födda 1953 eller tidigare. Den baseras på pensionspoäng från det tidigare ATP-systemet.³⁴

Garantipensionen betalas ut automatiskt till pensionärer som har en låg inkomstgrundad pension. Den finansieras av skattemedel.³⁵ Pensionärer med svag ekonomi kan även ansöka om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.³⁶ Men dessa förmåner ingår inte i den allmänna pensionen och var inte direkt kopplade till pensionsreformen.

Hösten 2021 infördes också ett inkomstpensionstillägg, som är en del av den allmänna pensionen. Det är ett skattefinansierat stöd för pensionärer som har arbetat länge men ändå har en relativt låg inkomstgrundad pension.³⁷

2.3.2 En avgiftsbestämd pension baserad på livsinkomstprincipen och flexibel pensionsålder

En grundläggande förändring med pensionsreformen är att den inkomstgrundade pensionen i det nya systemet är avgiftsbestämd, inte förmånsbestämd som i ATP-systemet. Det innebär att pensionen bestäms av en persons inkomster från hela arbetslivet. Det kallas för livsinkomstprincipen. Tanken är att mer arbete alltid ska leda till högre pension.

Varje år fastställer Skatteverket en pensionsgrundande inkomst (PGI) för de personer som har arbetsrelaterade inkomster. PGI baseras på arbetsinkomster och arbetsrelaterade socialförsäkringsinkomster upp till ett takbelopp. Vissa pensionssparare får också tillgodoräkna sig pensionsgrundande belopp (PGB), för exempelvis värnplikt eller studier. Av det samlade pensionsunderlaget (PGI och PGB) avsätts 16 procent till inkomstpension och 2,5 procent till premiepension. Inkomstpensionen bokförs på personliga konton i Pensionsmyndighetens datasystem medan premiepensionen placeras i fonder som pensionsspararen själv kan välja.³⁸

³⁴ Prop. 1993/94:250, s. 175–182.

³⁵ SOU 1994:20, s. 355–370. Prop. 1997/98:152, *Garantipension, m.m.*

³⁶ 100–103 kap. och 74 kap. SFB.

³⁷ Ds 2020:7, *Inkomstpensionstillägg*. 74a kap. SFB.

³⁸ Prop. 1993/94:250, kap. 5–6.

I den allmänna pensionen finns ingen normal pensionsålder, utan man får själv välja när man ska börja ta ut sin pension, och då meddela Pensionsmyndigheten. Då tar Pensionsmyndigheten fram ett så kallat delningstal, baserat på den förväntade återstående livslängden för den ålderskohort som man tillhör. Pensionsutbetalningarna beräknas sedan utifrån ens totala intjänade pension dividerad med detta delningstal. Det innebär att tidig pensionering ger lägre pension per månad, och sen pensionering högre pension per månad.³⁹

Men det finns åldersgränser för när det som tidigast går att ta ut pension. När pensionssystemet infördes gick det att ta ut inkomst- och premiepension från 61 års ålder, medan garantipensionen tidigast kunde tas ut från 65 års ålder. Dessa åldersgränser har sedan höjts. I dag kan den inkomstgrundade pensionen tidigast tas ut från 63 års ålder och garantipensionen från 66.⁴⁰ Det finns ingen övre åldersgräns för när man måste börja ta ut sin allmänna pension.

2.3.3 Ett autonomt och finansiellt stabilt pensionssystem har flyttat risken från staten till pensionssparare och pensionärer

En viktig konsekvens av övergången från förmånsbestämd till avgiftsbestämd pension är att pensionssystemet inte längre garanterar en given nivå på pensionsutbetalningarna. I stället bestäms pensionsnivån av de pensionsrätter som människor tjänat in under livet och hur värdet på dessa pensionsrätter har utvecklats.

Pensionsmyndigheten räknar varje år om värdet av de intjänade pensionsrätterna inom inkomstpensionen. I regel räknas de om med ett index som baseras på inkomstutvecklingen i samhället. Men om pensionssystemets skulder är större än systemets tillgångar används i stället ett balansindex, som gör att värdet inte räknas upp lika mycket.

Kopplingen till ekonomin i pensionssystemet innebär att pensionsnivåerna påverkas av inkomstutvecklingen i samhället, demografiska förändringar, och värdeutvecklingen i de fonder där delar av pensionskapitalet är placerat. Den automatiska balanseringen via

³⁹ Prop. 1993/94:250, kap. 8.

⁴⁰ 56 kap. 3 § och 67 kap. 4 § SFB.

balansindexet garanterar att inkomstpensionssystemet är finansiellt stabilt.⁴¹

Premiepensionen är inte indexerad som inkomstpensionen. Den är placerad i fonder, och ökar eller minskar i värde beroende på värdeutvecklingen i dessa fonder.⁴²

Pensionssystemets konstruktion bygger på en tanke om att systemet ska vara självfinansierat och fristående från statens budget. Staten och framtida skattebetalare ska inte riskera stora framtida kostnadsökningar, som i ATP-systemet. Den ekonomiska risken har i stället flyttats till pensionsspararna och pensionärerna, som inte längre är garanterade en given ersättningsnivå vid en given pensionsålder.⁴³

2.3.4 Pensionärer med svag ekonomi kan få del av pensionssystemets grundskydd

Vid sidan av den inkomstgrundade pensionen innehåller pensionssystemet ett grundskydd som garanterar en ekonomisk miniminivå för pensionärer med svag ekonomi. De viktigaste förmånerna i grundskyddet är garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.⁴⁴ Pensionärerna kan få del av grundskyddet från 66 års ålder.

Garantipensionen betalas ut till pensionärer som har låg eller ingen inkomstgrundad pension. I dag får 46 procent av alla pensionärer garantipension. Syftet är i första hand att trygga deras ekonomi vid sidan av bostadskostnaden.⁴⁵ Ju högre inkomstgrundad pension pensionären har, desto lägre blir garantipensionen. För att få full garantipension måste man också ha bott minst 40 år i Sverige.⁴⁶

Pensionärer med låga inkomster kan även ansöka om bostadstillägg för att täcka sina bostadskostnader. Bostadstillägget påverkas av pensionärens bostadskostnad, inkomster och tillgångar. För den som är gift eller sambo påverkar även makens eller sambons ekonomi

⁴¹ Ds 2009:53, s. 51–56, 66–70.

⁴² SOU 1994:20, s. 157–160.

⁴³ Ds 2009:53, s. 21–23.

⁴⁴ Uppgifter om antal mottagare av de olika förmånerna är hämtade från Pensionsmyndighetens webbplats.

⁴⁵ SOU 1994:20, s. 215.

⁴⁶ Prop. 1997/98:152.

bostadstillägget.⁴⁷ I dag får 13 procent av pensionärerna bostadstillägg.

Pensionärer med bostadstillägg kan även få äldreförsörjningsstöd.⁴⁸ Det gäller i första hand de som inte har varit bosatta i Sverige så lång tid att de har rätt till full garantipension. Äldreförsörjningsstödet garanterar en ”skälig levnadsnivå” efter att bostadskostnaden är betald, och går till en procent av alla pensionärer.

Som en del av sitt analysarbete har Pensionsmyndighetens beräknat den disponibla inkomsten efter skatt, inklusive tjänstepension och grundskydd, för fyra typfall – en pensionär med full garantipension men ingen inkomstgrundad pension, en genomsnittlig kvinnlig pensionär, en genomsnittlig manlig pensionär och en pensionär med hög allmän pension.⁴⁹ Beräkningarna ger en bild av pensionsnivåerna för de med lägst inkomster, som är helt beroende av grundskyddet, i relation till de med genomsnittliga eller höga inkomster (tabell 1).

Tabell 1 Pensionärers disponibla månadsinkomster, år 2022

<i>Typfall</i>	<i>Inkomst</i>
Pensionär med full garantipension	13 762 kr
Genomsnittlig kvinnlig pensionär	15 895 kr
Genomsnittlig manlig pensionär	18 630 kr
Pensionär med hög allmän pension	23 721 kr

Källa: Pensionsmyndigheten.

2.3.5 Tjänstepensioner och privat pensionssparande bidrar till pensionsinkomsterna

När myndigheterna informerar om dagens pensionssystem illustreras det ofta av en tredelad ”pensionspyramid”. Förutom den allmänna pensionen ingår där tjänstepensioner och privat pensionssparande.

Sedan pensionsreformen har förmånsbestämda tjänstepensioner successivt börjat ersättas med avgiftsbestämda. Skillnader i

⁴⁷ 100–103 kap. SFB.

⁴⁸ 74 kap. SFB.

⁴⁹ Pensionsmyndigheten, *Utvecklingen av pensionsinkomsten för fyra typfall, 2013–2026*. VER 2022–161.

avsättningar och pensionsnivåer mellan olika sektorer på arbetsmarknaden har minskat. Avsättningarna till dagens avgiftsbestämda pensioner är ofta 4,5 procent av lönen under intjänandetaket i den allmänna pensionen och 30 procent av lönen över taket, även om fack och arbetsgivare inom vissa avtalsområden har kommit överens om höjda avsättningar under de senaste åren. Tjänstepensionerna har däremot andra åldersgränser och uttagsregler än den allmänna pensionen.⁵⁰ De är också placerade i fonder i större utsträckning än den allmänna pensionen.⁵¹

När det nya pensionssystemet infördes informerades myndigheterna om möjligheten till privat pensionssparande. Tanken var att de som ville ha en högre pension än vad deras pensionsprognoser pekade mot skulle kunna välja att komplettera sin pension på frivillig väg.⁵² Privat pensionssparande var avdragsgillt och förväntades därmed vara skattemässigt gynnsamt. Men senare minskade avdragsrätten och år 2016 togs den bort helt för de flesta anställda. I dag är det bara företagare och anställda utan tjänstepensionsavsättningar som kan göra avdrag för privat pensionssparande.⁵³ Sparbeloppet kan vara maximalt 35 procent av förvärvsinkomsten, med ett tak på tio prisbasbelopp.⁵⁴

2.3.6 Skatter påverkar pensionärernas ekonomi

När pensionssystemet infördes var tanken att förvärvsarbetande och pensionärer skulle betala samma skatt vid samma inkomstnivå. Då skulle pensionsavsättningar i regel innebära ett lägre totalt skatteuttag, eftersom skattesatserna är lägre vid lägre inkomster och de flesta får en lägre inkomst när pensionen betalas ut än de hade när de gjorde avsättningarna. Därför kan det finnas en skattemässig fördel för individen med pensionsavsättningar och pensionssparande.

⁵⁰ ISF, *Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar sedan 2000-talets början*. Rapport 2018:14, kap. 7. Finanspolitiska rådet, *Pensionssystemet och pensionärernas inkomster*. 2022, s. 48.

⁵¹ Min Pension, *Kompensationsgradsrapporten – Tema 2022: Hur mår våra pensioner på börsen?* 2022.

⁵² Prop. 1993/94:250, s. 162.

⁵³ 59 kap 1 a § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229). Lagen (2015:775) om ändring av inkomstskattelagen.

⁵⁴ 59 kap. 5 § inkomstskattelagen.

Därefter har riksdagen beslutat om åtskilliga ändringar i skattesystemet som har påverkat beskattningen av pensionsinkomster och arbetsinkomster för äldre personer. Dessa ändringar har bland annat handlat om ändrade skattenivåer, skattereduktioner för arbetsinkomster ("jobbskatteavdrag") och ett förhöjt grundavdrag för äldre.⁵⁵

Resultatet av dessa förändringar är svåra att överblicka. Pensionsmyndigheten konstaterar att "beskattningen skiljer sig åt mellan arbetsinkomster och pension och för olika åldrar på ett sätt som gör effekterna svåra att beskriva och beräkna".⁵⁶ Därför är det svårt för de som arbetar att veta hur ekonomiskt fördelaktigt det är att avstå från en del av sin arbetsinkomst för att få en högre pension. Men för äldre personer är det tydligt att kombinationen av skattereduktion för förvärvsarbete och förhöjt grundavdrag för äldre innebär att skatten blir relativt låg om de fortsätter arbeta. Däremot framstår det i allmänhet som skattemässigt ofördelaktigt att gå i pension tidigt.⁵⁷

2.3.7 Pensionssystemet är utformat för att uppmuntra till arbete

När dagens pensionssystem infördes var ett mål att det nya systemet skulle ge tydliga drivkrafter för människor att arbeta.⁵⁸ Detta har också varit viktigt i myndigheternas information om pensionssystemet.⁵⁹ Pensionssystemet är på flera sätt utformat för att uppmuntra människor att förvärvsarbete.

- Inkomstpensionen är baserad på livsinkomstprincipen – arbetsinkomster under hela livet bidrar till pensionen. Tanken är att mer arbete alltid ska leda till högre pension.

⁵⁵ Pensionsmyndigheten, *Pension och skatt 2023: Skatteavdrag för pension och lön vid olika åldrar*. VER 2022–464, 2022.

⁵⁶ Pensionsmyndigheten, *Finns det en pensionärsskatt? Effekter av den olikformiga inkomstbeskattningen*. 2019, s. i.

⁵⁷ Pensionsmyndigheten, *Pension och skatt 2023: Skatteavdrag för pension och lön vid olika åldrar*.

⁵⁸ Ds 2009:53, s. 23–24.

⁵⁹ Nyqvist A., *Opening the Orange Envelope*, kap. 5.

- Pensionsåldern är flexibel och pensionsutbetalningarna baseras på ett delningstal som innebär att de månatliga utbetalningarna blir högre ju längre man väntar med att ta ut pensionen.
- Det finns åldersgränser för när människor tidigast får börja ta ut sin pension.
- De som utformade pensionssystemet såg också de årliga pensionsbeskeden (i dag Pensionsmyndighetens ”orange kuvert”), som ett sätt att uppmuntra människor att arbeta.⁶⁰

Dessa drivkrafter inom pensionssystemet förstärks av skattesystemet. Olika skattesatser och avdrag gör det ogynnsamt att ta ut pension tidigt men gynnsamt för äldre personer att fortsätta förvärsarbete.⁶¹

Samtidigt finns en motsättning mellan pensionssystemets grundskydd och tanken att systemet ska ge människor drivkrafter att arbeta. För personer med ingen eller mycket låg intjänad pension är det inte säkert att mer arbete leder till en högre framtida pension. Det finns farhågor för att drivkrafterna för arbete och därmed pensionssystemets legitimitet kan undergrävas om skillnaden mellan pensionsnivåerna för de som har arbetat och de som inte har arbetat, det så kallade ”respektavståndet”, blir alltför liten. Dessa farhågor har förstärkts av regeländringar som införts de senaste åren.⁶²

Men grundskyddet är utformat för att det ändå ska finnas vissa drivkrafter att arbeta. Dels betalas grundskyddet inte ut förrän tidigast tre år efter att en person uppnått den tidigaste uttagsåldern för den inkomstgrundade pensionen. Dels är olika avräkningsregler utformade så att många av de som får del av grundskyddet får ”behålla” en del av den pension som de har tjänat in genom arbete.

2.3.8 En ny relation mellan staten och medborgarna

Det nya pensionssystemet innebar en stor förändring i systemets konstruktion. Men det medförde också en förändring i relationen

⁶⁰ Nyqvist A., *Opening the Orange Envelope*, s. 150.

⁶¹ Pensionsmyndigheten, *Pension och skatt 2023: Skatteavdrag för pension och lön vid olika åldrar*.

⁶² Pensionsmyndigheten, *Ett nytt pensionssystem?* VER 2023–140, 2023. Brandstedt E. och Brülde B., Om betydelsen av rättvisa för hållbara pensionssystem: En analys och kritik av det svenska pensionssystemet. *Statsvetenskaplig tidskrift* 2021; 123(2):241–244.

mellan staten och medborgarna. Pensionssystemets utformning innebär att pensionsnivåer och pensionsåldrar avgörs av individuella val och automatiska beräkningar snarare än av politiska beslut. Därmed förflyttades ansvar och risk på pensionsområdet från pensionssystemet, staten och politiken till de enskilda medborgarna.⁶³ För de som utformade pensionssystemet var detta en viktig poäng med det nya systemet.⁶⁴

Konstruktionen innebar en avpolitisering och en individualisering av pensionsfrågan. Forskare har tolkat dessa förändringar som uttryck för en mer övergripande samhällstrend mot ett ökat ”ansvarsgörande” av medborgarna, en översättning av den engelska termen *responsibilization*. Ansvarsgörande innebär att göra den enskilde medborgaren medveten om sitt personliga ansvar och därigenom få medborgarna att styra sig själva, inom ramen för de regler och system som politiken utformar.⁶⁵

Forskningen visar att denna form av styrning i hög grad förlitar sig på marknadsmekanismer och ekonomiska drivkrafter, och hänger samman med en utveckling där en marknadsbaserad logik får större inflytande på olika områden i samhället. Ansvarsgörandet innebär därmed en politisk styrning som baseras mindre på en traditionell medborgarroll där människor har rättigheter och skyldigheter i relation till staten, och mer på att människor förväntas agera som kunder eller konsumenter, ta till sig information och göra ekonomiskt rationella val för att maximera sin individuella nytta.⁶⁶

I det svenska pensionssystemet sker detta ansvarsgörande genom systemets utformning och genom information om pensionsspararnas

⁶³ SPF Seniorerna, *Trygg pension – ett pålitligt pensionssystem och rimliga pensioner*. 2021, s. 76–80. Sundén A., How much do people need to know about their pensions and what do they know? *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Redaktörer: Holzmann R. och Palmer E., World Bank, 2006, s. 325–344.

⁶⁴ Nyqvist A., *Opening the Orange Envelope*, s. 83–84.

⁶⁵ Rose N., *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, 1999, kap. 4. Nyqvist A., *Opening the Orange Envelope*, kap. 3. Den svenska termen används bland annat av Rahm C. och Ohlsson C., Klarspråksarbete, myndigheter och mottagare: Exempel från äldreomsorgen och Malmö stad. *Medborgare och myndigheter*. Redaktör: Nyström Höög C., FUMS, Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet, 2009, s. 25–42.

⁶⁶ Rose N., *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, s. 141–142, 159. Clarke J., New Labour’s citizens: activated, empowered, responsibilized, abandoned? *Critical Social Policy* 2005; 25(4):447–463. Pellandini-Simányi L., The financialization of everyday life. *The Routledge Handbook of Critical Finance Studies*. Redaktörer: Borch C. och Wosnitzer R., Routledge, 2021, s. 278–299.

eget ansvar och egna valmöjligheter. De som stod bakom det nya pensionssystemet uppfattade detta som en nödvändig och önskvärd anpassning, både till ekonomiska realiteter och till rådande värderingar i samhället. I en rapport citeras en av politikerna i pensionsarbetsgruppen:

Någonting som präglar vår tid ganska mycket är att människor *vill* ha mer kontroll över sin egen tillvaro. Allt har individualiserats. Folk har inte längre den gamla svenska absoluta tilliten till att allt ordnar sig. ”Det blir nog bra!” Nu vill folk veta. De *vill* ha kontroll. Och det finns ju överallt i samhället nu. Man lär ut att man ska *ha* kontroll över sina egna villkor. Dessutom är det nu så att man faktiskt inte får en massa pension gratis. Visst, man kommer alltid att få så att man överlever, men nu spelar det faktiskt en stor roll vad man gör själv också.⁶⁷

Sedan systemet infördes har de myndigheter som hanterat pensionssystemet lagt stora resurser på att informera om hur systemet fungerar och om människors eget ansvar för sina pensioner.⁶⁸ När pensionssystemet infördes var fondvalet inom premiepensionen det val som fick mest uppmärksamhet. En särskild myndighet inrättades år 1998 för att hantera premiepensionerna, Premiepensionsmyndigheten. Myndigheten bedrev ett intensivt arbete för att informera om systemet och uppmuntra pensionsspararna att välja bland ett stort antal fonder. Informationen betonade vikten av att göra egna val och att ta ansvar för dessa val.⁶⁹

Men övergången från ett förmånsbestämt pensionssystem till ett avgiftsbestämt, och den tekniska lösningen för detta, är i praktiken en större förändring i fråga om ansvar och risk. Över tid har också betydelsen av egna val i premiepensionssystemet tonats ner i den politiska styrningen och i myndigheternas information.⁷⁰ I dag är

⁶⁷ Nyqvist A., Inuti det orange kuvertet. *Mellan folkbildning och fonderådgivning: Nya perspektiv på pensionssystemet*. Redaktör: Lundberg U., Institutet för framtidsstudier, 2007, s. 32.

⁶⁸ Sundén A., How much do people need to know about their pensions and what do they know? *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*.

⁶⁹ Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Premiepensionsmyndigheten. Ohlsson C., *Folkets fonder?* Göteborgsstudier i nordisk språkvetenskap 9, Göteborgs universitet, 2007. Nyqvist, A., *Opening the Orange Envelope*, kap. 3.

⁷⁰ Regleringsbrev avseende Premiepensionsmyndigheten, åren 1999–2009. Prop. 2008/09:202, *Pensionsmyndigheten och dess verksamhet*, s. 110–111. Weaver K. och Willén A., The Swedish pension system after twenty years: Mid-course corrections and lessons. *OECD Journal of Budgeting* 2014; 13(3):9.

det olika val relaterade till intjänande som står i fokus.⁷¹ Men det är fortfarande ett viktigt budskap att människor har ett eget ansvar att agera så att de får en pension som de är nöjda med. Därmed framstår pensionen mindre som rättighet och kontrakt, mer som individuellt sparande och försäkring.

2.3.9 Svenska pensioner och internationella trender

Dagens pensionssystem har ibland beskrivits som ett unikt svenskt bidrag på pensionsområdet. När systemet infördes uppfattade internationella forskare och ekonomer systemets tekniska konstruktion som innovativ – en kombination av fördelningssystem och fonderat system, som var finansiellt stabilt och som stimulerade förvärvsarbete genom livsinkomstprincipen och en flexibel pensionsålder.⁷² Det väckte även intresse att det gick att nå en bred politisk enighet för en så omfattande pensionsreform. Denna enighet har ibland förklarats med svenska institutionella förhållanden. Viktiga faktorer verkar vara den konsensus som utvecklades kring ATP-systemets brister och den ”krismedvetenhet” som 1990-talets ekonomiska kris förde med sig. En annan faktor kan ha varit att Sverige även tidigare under 1900-talet genomfört flera stora pensionsreformer, och därför var mer ”reformkapabelt” än många andra länder.⁷³

Samtidigt avspeglar den svenska pensionsreformen viktiga internationella trender. De senaste årtiondena har offentliga pensionssystem i många länder reformerats som en följd av ökande andelar äldre i befolkningen och stigande pensionskostnader. Reformerna har ofta inneburit mindre av förmånsbestämda och mer av avgiftsbestämda pensioner, höjda pensionsåldrar, längre intjänandeperioder och arrangemang där pensionsspararna själva får ta ett större ansvar för sina pensionsavsättningar. Inslaget av fonderade pensionsmedel

⁷¹ Pensionsmyndigheten, *Våra budskap: Så här säger och svarar vi kring frågor om pensioner och förmåner*. VER 2020–356, version 5, 2022.

⁷² Normann G. och Mitchell D. J., Pension reform in Sweden: Lessons for American policymakers. *The Heritage Foundation Backgrounder*, 2000; 1381. Weaver K. och Willén A., The Swedish pension system after twenty years: Mid-course corrections and lessons.

⁷³ Hagen J., Pension principles in the Swedish pension system. *Scandinavian Economic History Review* 2017; 65(1):28–51.

har också ökat.⁷⁴ Denna utveckling har sammanfallit med övergripande samhällsförändringar i riktning mot individualisering, marknadslösningar, valfrihet och eget ansvar.⁷⁵ Samtliga dessa inslag fanns också i den svenska pensionsreformen.

⁷⁴ Hinrichs K., Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions – an overview. *Social Policy & Administration* 2021; 55:409–422. Ebbinghaus B., The privatization and marketization of pensions in Europe: A double transformation facing the crisis. *European Policy Analysis* 2015; 1(1):56–73.

⁷⁵ Rose N., *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*.

3 Pensionsspararna har många valmöjligheter

En viktig tanke i det svenska pensionssystemet är att människor ska ta ett eget ansvar för sina pensioner genom att göra informerade och rationella val. Det finns flera val som pensionsspararna kan göra för att påverka sina framtida pensioner. De viktigaste valen är de livsval som påverkar hur mycket pension de tjänar in, framför allt hur mycket och hur länge de arbetar och vilka arbeten de väljer (avsnitt 3.1).

Dessutom kan människor göra olika val inom pensionssystemet som gäller hur de fördelar, placerar och tar ut den intjänade pensionen. Uttagstid, uttagsålder och efterlevandeskydd är exempel på val som kan ha stor betydelse. Men det är svårt att överblicka de olika valen och konsekvenserna av dem. I vissa fall är det också få pensions-sparare som gör aktiva val (avsnitt 3.2).

Detta kapitel går igenom vilka olika valmöjligheter människor har för att påverka sina framtida pensioner.

3.1 Livsval påverkar hur mycket pension människor tjänar in

Livsinkomstprincipen är en grundläggande princip i pensions-systemet. Principen beskrivs ofta som att hela livets arbetsinkomster räknas. Det finns beloppsgränser och för tjänstepensionerna även åldersgränser för när man tjänar in pension. Men inom dessa gränser kan pensionsspararna påverka hur mycket pension de tjänar in genom hur mycket de arbetar, hur länge de arbetar, för vilka arbetsgivare de arbetar och vilka yrken de väljer. Dessa val har stor betydelse för den framtida pensionen. Det finns också vissa möjligheter att komplettera den intjänade pensionen genom att själv välja att göra avsättningar.

3.1.1 Hur länge människor arbetar påverkar pensionen

Livsinkomstprincipen innebär att det är viktigt att arbeta i många år för att få en bra pension. Att börja arbeta tidigt, gå i pension sent, och ha ett arbetsliv utan avbrott ger en högre pension. Frågan om arbetslivets längd har fått mycket uppmärksamhet på senare år. Bland annat har regeringen tillsatt en delegation för senior arbetskraft⁷⁶ och riksdagen har beslutat om höjda åldersgränser i pensionssystemet och i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) för att få människor att arbeta längre.⁷⁷

Allmän pension tjänar man in när man förvärvsarbetar, oavsett ålder. Tjänstepensioner kan däremot ha både nedre och övre åldersgränser för intjänande.⁷⁸

Pensionsmyndigheten har presenterat några tumregler för hur olika val under intjänandetiden kan påverka pensionen. Beräkningarna omfattar både allmän pension och tjänstepension för en privatanställd arbetare. De visar att ett års senare inträde på arbetsmarknaden minskar den månatliga pensionen med 1–3 procent. När man slutar arbeta har större betydelse, eftersom det också påverkar hur länge pensionen beräknas räcka. Pensionsutbetalningarna minskar med 5–6 procent för varje år före 65 som man väljer att gå i pension. Arbete efter 65 års ålder ökar pensionsnivån med 6–11 procent för varje ytterligare år man arbetar. Därtill kommer skattemässiga fördelar av att fortsätta arbeta och av att gå i pension senare.⁷⁹ Beräkningarna gjordes år 2019. Därefter har åldersgränserna i pensionssystemet höjts, men tumreglerna ger ändå en bild av hur intjänandetiden kan påverka pensionen.

Det genomsnittliga antalet år som människor tjänar in allmän pension innan de börjar ta ut pension har ökat över tid, från 36 år 2004 till 43 år 2022 bland inrikes födda. Det är i första hand att kvinnor förvärvsarbetar mer som ligger bakom ökningen. Män har fortfarande längre genomsnittlig intjänandetid än kvinnor, men under perioden har könsskillnaden minskat från närmare 8 år till 0,8 år.⁸⁰

⁷⁶ Dir. 2018:83, *Delegationen för främjande av äldre arbetskraft*.

⁷⁷ Prop. 2021/22:181, *Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system*. Prop. 2018/19:91, *Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyller 69 år*.

⁷⁸ ISF, *Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar sedan 2000-talets början*. Rapport 2018:14, kap. 7.

⁷⁹ Pensionsmyndigheten, *Tumregler för pensionen*. VER 2019–288, 2019.

⁸⁰ Pensionsmyndigheten, *Pensionsåldrar och arbetslivets längd*. VER 2023–161, 2023.

Spridningen i pensionsåldrar har ökat sedan det nya pensionssystemet började fasas in. Andelen som gick i pension vid 65 års ålder har minskat från 78 procent år 2003 till 38 procent år 2022. Fler går i pension både före och efter 65. Men medelpensioneringsåldern har varit påfallande stabil, mellan 64,6 och 65 år. Medelpensioneringsåldern är den genomsnittliga ålder då människor tar ut full allmän pension. Könsskillnaden i medelpensioneringsålder är mycket liten.⁸¹

Föräldraledighet innebär frånvaro från arbetslivet, och det kan påverka pensionen, åtminstone indirekt. Föräldrapenningen är pensionsgrundande och den förälder som har lägst inkomst får också pensionsgrundande belopp (PGB) för barnår. De flesta anställda får även inbetalningar till sina tjänstepensioner när de är föräldralediga med graviditets- eller föräldrapenning. För låg- och medelinkomsttagare med PGB för barnår behöver föräldraledighet därför inte innebära lägre pension.⁸² Men studier visar att när kvinnor tar ut mer föräldraledighet än män så kan det få långsiktiga konsekvenser för jämställdhet, fördelningen av obetalt hem- och hushållsarbete, och kvinnors yrkeskarriärer.⁸³ På sikt kan det bidra till att kvinnor får lägre livsinkomster och sämre pensioner. Kvinnor tog ut närmare 70 procent av alla dagar med föräldrapenning år 2022.⁸⁴

Sjukfrånvaro och arbetslöshet påverkar också pensionen, men är i mindre utsträckning något människor själva väljer.

3.1.2 Hur mycket människor arbetar påverkar pensionen

För att få en hög pension bör man arbeta heltid så stor del av arbetslivet som möjligt. Pensionsmyndigheten har beräknat att

⁸¹ Pensionsmyndigheten, *Medelpensioneringsålder och utträdesålder 2012*. 2013. Pensionsmyndigheten, *Pensionsåldrar och arbetslivets längd*.

⁸² Pensionsmyndigheten, *Tumregler för pensionen*, s. 16–17. Pensionsmyndigheten, Småbarnstiden kan påverka din pension. www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 20 februari 2023.

⁸³ Försäkringskassan, *Ojämställd arbetsbörda: Föräldraledighetens betydelse för fördelning av betalt och obetalt arbete*. Socialförsäkringsrapport 2013:9, s. 33. IFAU, *Hur förändras kvinnors och mäns arbetssituation när de får barn?* Rapport 2007:9. Aisenbrey S. m.fl., Is there a career penalty for mothers' time out? A comparison of Germany, Sweden and the United States. *Social Forces* 2009; 88(2):573–605. SOU 2015:50, *Hela lönen, hela tiden*, s. 160. IFAU, *Familjebildning och karriär – konsekvenser av oförutsägbar frånvaro*. Rapport 2020:11.

⁸⁴ Försäkringskassan, Statistik om föräldrapenning. www.forsakringskassan.se, hämtad den 21 april 2023.

deltidsarbete på 50 procent under fem år innebär att den månatliga pensionen blir 5–7 procent lägre än vid heltidsarbete.⁸⁵ Skandia har räknat på effekten av att gå från heltid till 80 procents arbetstid från 39 års ålder och fram till pensioneringen. Det sänker pensionen med i genomsnitt mellan 13 och 18 procent. Effekterna är störst för yngre generationer, högavlönade och privatanställda.⁸⁶

Betydligt fler kvinnor än män arbetar deltid. 22 procent av kvinnorna i åldrarna 16–64 år jämfört med 10 procent av männen arbetar mindre än 35 timmar i veckan.⁸⁷ Det är en anledning till att kvinnor ofta har lägre pensioner än män.⁸⁸ En mindre del av deltidarbetet är ofrivilligt.⁸⁹

Föräldrar har en laglig möjlighet att förkorta sin normala arbetstid med upp till en fjärdedel fram tills barnet fyllt åtta år.⁹⁰ På vissa arbetsplatser gäller en sådan möjlighet tills barnet fyllt tolv år.⁹¹ Dessa möjligheter utnyttjas mest av kvinnor.⁹² Deltidsarbete kan underlätta för småbarnsföräldrar, men sänker den framtida pensionen.⁹³ Det kan också påverka jämställdhet och arbetsfördelning mellan makar, på samma sätt som föräldraledighet.

3.1.3 Lönenivån påverkar pensionen

Den pensionsgrundande inkomsten (PGI) baseras på den lön som anställda får eller det överskott som företagare redovisar i sin näringsverksamhet. Inkomster upp till ett maxbelopp, det så kallade PGI-taket, ger avsättningar till den allmänna pensionen.

För personer med tjänstepension ger lön som överskrider PGI-taket i regel avsättningar till tjänstepensionen som kompenserar för att de

⁸⁵ Pensionsmyndigheten, *Tumregler för pensionen*, s. 14–15.

⁸⁶ Skandia, *Karriärfokus: Så lönar sig heltidsarbete i pensionskuvertet*. 2023.

⁸⁷ SCB, Statistikdatabasen, AKU-data för år 2022. www.statistikdatabasen.scb.se, hämtad den 25 maj 2023.

⁸⁸ Ds 2016:19, *Jämställda pensioner?*, kap. 6. SOU 2022:4, *Minska gapet: Åtgärder för jämställda livsinkomster*, s. 125–128.

⁸⁹ Svenskt näringsliv, *Allt fler jobbar heltid: Förekomst och utveckling av heltid och deltid på arbetsmarknaden*. 2017, s. 7–8.

⁹⁰ 7 § föräldraledighetslagen (1995:584).

⁹¹ T.ex. 8 § tjänstledighetsförordningen (1984:111).

⁹² IFAU, *Det envisa könsgapet i inkomster och löner – Hur mycket kan förklaras av skillnader i familjeansvar?* Rapport 2013:2, s. 15.

⁹³ Pensionsmyndigheten, *Småbarnstiden kan påverka din pension*. www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 24 maj 2023.

inte får avsättningar till den allmänna pensionen. Ofta blir de totala pensionsavsättningarna rentav högre för den del av lönen som ligger över PGI-taket.⁹⁴

Utbildningsval, yrkesval och andra val som leder till höglönlade arbeten innebär alltså en högre pension.

3.1.4 Pensionsgrundande belopp påverkar pensionen

De pensionsrätter som människor tjänar in baseras inte bara på pensionsgrundande inkomster från förvärvsarbete utan också på så kallade pensionsgrundande belopp. Sådana belopp tillgodoräknas personer som gör värnplikt, studerar, får sjuk- eller aktivitetsersättning, eller har småbarn. Hur stor betydelse de pensionsgrundande beloppen har för pensionen påverkas bland annat av hur lång tid man får dem.⁹⁵

Studier är något man väljer själv. Att skaffa barn är i regel också ett eget val, och paret har möjlighet att välja vem som får pensionsgrundande belopp för barnår. Värnplikt baseras på pliktlagstiftning, men i praktiken tar Försvarsmakten hänsyn till personens intresse och motivation. Sjukersättning är i mindre utsträckning ett eget val.

3.1.5 Tjänstepensionerna är ett viktigt komplement till den allmänna pensionen

Anställda får högre pension om de har möjlighet att välja en arbetsgivare som gör avsättningar till tjänstepension. De flesta anställda får sådana avsättningar. Ungefär 90 procent av alla anställda beräknas tjäna in kollektivavtalad tjänstepension⁹⁶ och en tidigare studie av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tyder på att en betydande andel av de anställda som saknar kollektivavtal ändå får pensionsavsättningar från sina arbetsgivare. Andelen kvinnor som får tjänstepension är något högre än andelen män.⁹⁷

⁹⁴ ISF Rapport 2018:14, kap. 7. Pensionsmyndigheten, *Tumregler för pensionen*, s. 13.

⁹⁵ Pensionsmyndigheten, *Tumregler för pensionen*, s. 16–20.

⁹⁶ Kjellberg A., *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Department of Sociology, Lund University, Research Report 2022:1, s. 61–62.

⁹⁷ ISF, *Vem får avsättningar till tjänstepension?* Rapport 2018:15, s. 99–100, 34–35.

Samtidigt finns det arbeten med osäkra och bristfälliga arbetsvillkor, med låga löner och ofta utan kollektivavtal, bland annat så kallade gig-arbeten. Det är troligt att omfattningen av sådana arbeten ökar, men det är svårt att säkert veta eftersom de inte enkelt går att urskilja i den offentliga statistiken.⁹⁸ Personer som har sådana arbeten under längre tid riskerar att få låga pensioner.

Företagare får själva välja om de gör avsättningar till tjänstepensioner eller annat pensionssparande för att höja nivån på sina pensioner. Studier tyder på att relativt många företagare inte gör några egna pensionsavsättningar och därför riskerar låga pensioner.⁹⁹

Bland pensionärerna har 88 procent en pågående utbetalning av tjänstepension.¹⁰⁰ Tjänstepensionernas andel av de totala pensionsutbetalningarna har ökat över tid.¹⁰¹

3.1.6 Anställda med höga inkomster kan ha möjlighet att löneväxla

Löneväxling innebär att anställda kommer överens med sina arbetsgivare om att ”växla” en del av lönen till en extra avsättning till tjänstepensionen. Det innebär att de sänker sina förvärvsinkomster men höjer sina framtida pensioner. För anställda med inkomster över PGI-taket medför löneväxlingen vissa skattemässiga fördelar. För anställda med lägre inkomster är det däremot ekonomiskt ofördelaktigt att löneväxla, och många arbetsgivare erbjuder inte löneväxling till denna grupp.

Det saknas offentliga registerdata om löneväxling. Men ISF har bedömt att 13–17 procent av alla anställda med löner över PGI-taket löneväxlar varje månad, och att genomsnittliga löneväxlade belopp ligger runt 4 000 kronor i månaden. Löneväxling under längre perioder kan ha en betydande påverkan på pensionen.¹⁰²

⁹⁸ ISF, *Gig-arbetare och socialförsäkringen*. Rapport 2023:3.

⁹⁹ ISF Rapport 2018:15, s. 27–28, 38–41, 97–98.

¹⁰⁰ Pensionsmyndigheten, Statistikdatabas, siffror för år 2021. www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 23 februari 2023.

¹⁰¹ Finanspolitiska rådet, *Pensionssystemet och pensionärens inkomster*. 2022, s. 25.

¹⁰² ISF, *Löneväxling till tjänstepension*. Rapport 2022:3, s. 41.

3.1.7 Privat pensionssparande bidrar till pensionen

Privat pensionssparande är ett annat sätt att genom ett eget val höja sin framtida pension. När pensionssystemet infördes fanns en möjlighet att pensionsspara privat med skatteavdrag. Denna möjlighet har begränsats kraftigt, och gäller sedan 2016 bara företagare och anställda som inte får avsättningar till tjänstepension.¹⁰³

Åren 2000–2014 gjorde mellan 35 och 40 procent av de förvärvsarbetande i åldrarna 20–64 år skatteavdrag för avsättningar till privat pensionssparande. Höginkomsttagare pensionssparade i betydligt större utsträckning än låginkomsttagare, och medelålders förvärvsarbetande pensionssparade i större utsträckning än yngre. Andelen kvinnor som pensionssparade var högre än andelen män. Äldre, höginkomsttagare och män sparade högre genomsnittliga belopp än yngre, låginkomsttagare och kvinnor.¹⁰⁴

I dag får en dryg fjärdedel av pensionärerna en del av sin pension från privat pensionssparande. Andelen är något högre för män än för kvinnor. Den genomsnittliga utbetalningen per månad år 2021 var drygt 3 000 kronor för kvinnor och drygt 4 000 kronor för män.¹⁰⁵

Även om relativt få personer i dag har möjlighet att göra skatteavdrag för privat pensionssparande är det troligen många som har annat långsiktigt sparande, som inte är knutet till en viss uttagsålder men som ändå kan bidra till försörjningen under pensionärstiden.¹⁰⁶ Enkätundersökningar tyder på att en majoritet av pensionsspararna har någon form av långsiktigt sparande inför pensioneringen.¹⁰⁷ Pensionsmyndighetens rapport om tumregler innehåller många beräkningar av hur olika typer av pensionssparande kan påverka pensionen för anställda och företagare.¹⁰⁸

¹⁰³ 59 kap 1 a § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229). Lagen (2015:775) om ändring av inkomstskattelagen.

¹⁰⁴ SCB, Statistikdatabasen, Hushållens ekonomi, Inkomster och skatter, Skatter, Privat pensionssparande för inkomsttagare efter region, kön, ålder och inkomstklass år 2000–2015. www.statistikdatabasen.scb.se, hämtad den 23 februari 2021.

¹⁰⁵ Pensionsmyndigheten, Statistikdatabas, siffror för år 2021. www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 23 februari 2023.

¹⁰⁶ Pensionsmyndigheten, *Blev det som du tänkt dig? En studie bland 70–75-åringar*. VER 2020–226, 2020, s. 25.

¹⁰⁷ Swedbank, *Två av tre skulle spara mer till sin pension om det var subventionerat*. Pressmeddelande, 2019-11-12. IFAU, *Svenska folkets kunskaper om pensionen*. Rapport 2020:23, s. 13–14.

¹⁰⁸ Pensionsmyndigheten, *Tumregler för pensionen*, s. 21–35.

3.2 Val inom pensionssystemet påverkar hur den intjänade pensionen hanteras

Förutom de val som människor gör under sitt arbetsliv och som påverkar deras pensionsinbetalningar, så innehåller pensionssystemet flera andra valmöjligheter. En rapport från Pensionsmyndigheten identifierar ett antal sådana val som pensionssparare och pensionärer står inför under sparandetiden, vid pensioneringen och under tiden som pensionär. Valen finns i alla de tre delarna av pensionssystemet – allmän pension, tjänstepension och eget (privat) pensionssparande (figur 2).¹⁰⁹

Valen innebär att pensionssparare och i vissa fall pensionärer kan välja hur deras pensionskapital ska placeras och när och hur pensionerna ska betalas ut. Det ger dem möjligheter att anpassa pensionen till sina egna livssituationer och preferenser. Några av valen handlar också om hur pensionerna fördelas mellan makar, och kan möjliggöra mer jämställda pensioner.

De val som Pensionsmyndigheten anser har störst betydelse för människors framtida pensioner är valen av uttagstid, uttagsålder och efterlevandeskydd. Men både Pensionsmyndigheten och Riksrevisionen bedömer att människor har svårt att överblicka de olika val som de kan göra inom pensionssystemet, och vilka konsekvenser valen får för deras pensioner.¹¹⁰

I de flesta fall krävs inte att människor gör aktiva val, utan det finns förval eller default-alternativ för de som inte väljer. För flera av valen inom pensionssystemet är det också få personer som gör aktiva val.

3.2.1 Val att överföra premiepensionsrätt

Pensionsrätter för premiepension kan föras över mellan makar. Det kräver ett aktivt val. Den som vill föra över pensionsrätter anmäler detta till Pensionsmyndigheten senast den 30 april det år överföringen ska börja gälla. Det går inte att föra över pensionsrätter i efterhand.¹¹¹

¹⁰⁹ Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*. PID148632, 2015, figuren på s. 14.

¹¹⁰ Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*. Riksrevisionen, *Att gå i pension – Varför så krångligt?* RiR 2014:13.

¹¹¹ 61 kap. 11–16 §§ socialförsäkringsbalken (SFB).

Figur 2 Val inom pensionssystemet, fördelade på allmän pension, tjänstepension och eget pensionsparande

	Spara till pension			Planera för pension			Leva med pension		
	Allmän	Tjänste	Eget	Allmän	Tjänste	Eget	Allmän	Tjänste	Eget
Överföra premiepensionsrätt	✓			✓					
Överföra barnår rätt	✓			✓					
Förvaltningsform		✓	✓		✓	✓		✓	
Fonder	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nyval, omval, flytt		✓	✓		✓	✓			
Efterlevandeskydd		✓	✓		✓	✓		✓	
Uttagsålder			✓	✓	✓	✓			
Uttagsnivå och uttagstid			✓	✓	✓	✓		✓	
Ändrad utbetalning								✓	

Källa: Pensionsmyndigheten.

Den som för över pensionsrätter sänker sin egen pension och höjer sin makes pension. Men värdet av de överförda pensionsrätterna minskas med 6 procent. Minskningen beror på att det främst är män som för över pensionsrätter till kvinnor och att kvinnor lever längre än män.

För den make som får pensionsrätter överförda ökar den månatliga pensionen med i storleksordningen 50–110 kronor för varje år som

överföringen pågår, enligt Pensionsmyndighetens beräkning från år 2019.¹¹²

Det är mycket få personer som för över pensionsrätter till sina makar. Bland alla som tjänar in premiepension är det 1,4 procent av männen och 0,04 procent av kvinnorna som för över pensionen till sina makar.¹¹³ En tidigare studie, som gäller åren 2001–2015, visar att kvinnor hade större sannolikhet att få överföringar om de hade lägre inkomst, lägre utbildning eller lägre ålder än sina makar.¹¹⁴

3.2.2 Val att överföra barnårsrätt

Barn ger pensionsrätter i form av pensionsgrundande belopp till en av föräldrarna under barnets fyra första år. För att få pensionsrätter krävs att föräldern är barnets vårdnadshavare och bor tillsammans med barnet. Däremot är pensionsrätten inte kopplad till föräldraledighet eller föräldrapenning. Dessa pensionsrätter tillfaller med automatik den av de två föräldrarna som tjänar in minst pension under de aktuella åren. Men denna förälder kan välja att överlåta pensionsrätterna till den andra föräldern.¹¹⁵

För en förälder som tar ut 14 månaders föräldraledighet kan den slutliga pensionen påverkas med upp till 500 kronor i månaden av om föräldern får pensionsrätt för barnår eller inte. Det visar beräkningar från Pensionsmyndigheten.¹¹⁶ Av alla som får barnårsrätter är 81 procent kvinnor.¹¹⁷

Pensionsmyndigheten kan inte se i sina register hur många föräldrar som har valt att föra över barnårsrätter. Men andra uppgifter från myndigheten tyder på att ytterst få begär sådana överföringar.

3.2.3 Val av förvaltningsform

I vissa fall går det att välja mellan att ha sitt pensionskapital placerat i fondförsäkring eller i traditionell försäkring. Vilken

¹¹² Pensionsmyndigheten, *Tumregler för pensionen*, s. 36–37.

¹¹³ Pensionsmyndigheten, statistik framtagen för ISF.

¹¹⁴ Säve-Söderbergh J., *Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:6.

¹¹⁵ 60 kap. 21–41 §§ SFB.

¹¹⁶ Pensionsmyndigheten, Småbarnstiden kan påverka din pension. www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 2023.

¹¹⁷ Pensionsmyndigheten, statistik framtagen för ISF.

förvaltningsform man väljer kan påverka pensionen. En traditionell försäkring innebär placeringar med lägre risk och har någon form av garanti när det gäller värdet på försäkringen. Den som väljer en fondförsäkring kan själv välja placeringsinriktning. Det ger möjlighet till högre avkastning men innebär samtidigt en högre risk.

För tjänstepensioner och privat pensionssparande gör man sådana val redan under intjänandetiden.¹¹⁸ Om man inte gör något aktivt val placeras kapitalet i ett förval, som är en traditionell försäkring. För de tjänstepensioner som är kopplade till de fyra stora kollektivavtalen har majoriteten av pensionsspararna inte gjort något aktivt val.¹¹⁹

Premiepensionen är placerad i fonder under intjänandetiden. Men när man tar ut sin pension (eller senare) kan man välja att byta från fondförsäkring till traditionell försäkring. Om man inte gör något val ligger kapitalet kvar i fondförsäkring. En femtedel av pensionärerna med premiepension har bytt till traditionell försäkring. Andelen är ungefär lika stor bland kvinnor och män.¹²⁰

3.2.4 Val av fonder

Inom premiepensionen får pensionsspararna själva välja hur deras pensionskapital ska placeras. Det kan placeras antingen i fonder på premiepensionens fondtorg eller i en förvalsfond, AP7 Såfa, som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Pensionsspararna kan fritt byta fonder så länge de har sitt premiepensionskapital placerat i fonder.

Hur väl man lyckas med sina fondval påverkar den slutliga pensionen. Skillnader i utfall mellan enskilda individer kan vara betydande, men totalt sett begränsas spridningen i premiepensionsinkomster av att många ligger kvar i förvalsfonden.¹²¹

När premiepensionen infördes gjorde 67 procent av pensionsspararna aktiva fondval, det vill säga andra val än förvalsfonden. Personer med hög inkomst, hög förmögenhet, privat pensionssparande och hög utbildning var överrepresenterade bland de som gjorde aktiva val, liksom gifta, svenskfödda och kvinnor. I analyser som tar hänsyn till

¹¹⁸ Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*, s. 16.

¹¹⁹ Pensionsmyndigheten, *Passar förvalen alla? En beskrivning av förvalsalternativen inom tjänste- och premiepensionen*. VER 2018–348, 2019.

¹²⁰ Pensionsmyndigheten, statistik framtagen för ISF:s räkning.

¹²¹ ISF, *Premiepensionen: Skillnader i utfall mellan kvinnor och män*. Rapport 2017:14.

sammansättningen av olika grupper är också yngre pensionssparare överrepresenterade. Forskare bedömer att den höga andelen som gjorde aktiva val berodde på omfattande informationsinsatser från Premiepensionsmyndigheten och kommersiella aktörer inom pensionsområdet, och på att premiepensionsvalet fick stor uppmärksamhet i massmedia.¹²²

Med tiden har andelen pensionssparare som gör aktiva fondval minskat betydligt. I dag har 47 procent av alla pensionssparare med premiepension gjort aktiva val. Bland de som inte varit med från början är det 15 procent som har gjort aktiva val och bland de som börjat tjäna in premiepension sedan år 2010 är det under 6 procent. De senaste åren har mycket få nya pensionssparare gjort aktiva fondval det första året då de tjänat in premiepension – under 1 procent. Andelarna med aktiva val skiljer sig inte mycket mellan kvinnor och män.¹²³

De senaste åren har mellan 4 och 6 procent av pensionstagarna, förutom de pensionärer som gått över till traditionell försäkring, gjort minst ett fondbyte under året. Män byter fonder i större utsträckning än kvinnor.¹²⁴

Efter att premiepensionssystemet infördes har flera missförhållanden uppdagats bland rådgivare och fondförvaltare,¹²⁵ studier har visat att pensionssparare haft svårt att göra kloka val på fondtorget¹²⁶ och AP7 Såfa har över tid haft en bättre genomsnittlig värdeutveckling än pensionsspararnas egna placeringar.¹²⁷ I dag framhåller Pensionsmyndigheten därför i sin information att AP7 Såfa är ett bra alternativ

¹²² Engström S. och Westerberg A., Which individuals make active investment decisions in the new Swedish pension system? *Journal of Pension Economics and Finance* 2003; 2(3):225–245.

¹²³ Pensionsmyndigheten, statistik framtagen för ISF:s räkning. Jfr Pensionsmyndigheten, *Premiepensionen: Pensionsspararna och pensionärerna 2021*. 2022, figur 1.2.

¹²⁴ Pensionsmyndigheten, *Premiepensionen: Pensionsspararna och pensionärerna 2017, 2019, 2021*.

¹²⁵ SOU 2019:44, *Ett bättre premiepensionssystem*. s. 177–180. Hagen J. och Malisa A., Financial fraud and individual investment behavior. *Journal of Economic Behavior and Organization* 2022; 203:593–626.

¹²⁶ SOU 2019:44, *Ett bättre premiepensionssystem*. s. 214–220.

¹²⁷ Finansdepartementet, *Förvalternativet inom premiepensionen*. Fi2020/00584/FPM, s. 31. Pensionsmyndigheten, *Premiepensionen: Pensionsspararna och pensionärerna 2021*. 2022, figur 2.8–2.10.

för de som inte vill vara aktiva i förvaltningen av sitt pensionskapital.¹²⁸

3.2.5 Nyval, omval, flytt

De som har tjänstepensioner eller privat pensionssparande kan ibland välja hur hela eller delar av deras pensionskapital ska placeras. Även dessa placeringar påverkar den slutliga pensionen.¹²⁹

När anställda börjar tjäna in tjänstepension gör de ett *nyval* av var deras pensionskapital ska placeras. De flesta gör inte något aktivt val, och får då sitt kapital placerat i ett förval.¹³⁰

Pensionsspararna kan göra nya val för framtida premieinbetalningar, så kallade *omval*. Inom tjänstepensionerna har det ibland förekommit obligatoriska omval, när en tidigare upphandlad pensionsförvaltare har fallit bort efter en ny upphandling. Efter ett omval lever den gamla försäkringen i regel vidare som ett så kallat ”fribrev”, trots att den inte får några nya inbetalningar. Detsamma gäller om en person byter arbetsgivare och avtalsområde. En person med ett långt och varierat arbetsliv kan ha många olika tjänstepensionsförsäkringar att hantera. Regler och valmöjligheter i olika tjänstepensionsavtal kan vara svåröverskådliga.¹³¹

I vissa fall kan pensionsspararna, mot en avgift, *flytta* tidigare insatt kapital till en annan försäkring.¹³² På senare år har reglerna ändrats för att göra det lättare att flytta. Det har lett till att fler pensions-sparare flyttar sitt tjänstepensionskapital. De flesta flyttar från traditionell försäkring till fondförsäkring.¹³³

¹²⁸ Pensionsmyndigheten, *Våra budskap: Så här säger och svarar vi kring frågor om pensioner och förmåner*. VER 2020–356, version 5, 2022.

¹²⁹ Hagen J. och Elinder M., *Den komplexa tjänstepensionen*. SNS 2018, s. 37–42.

¹³⁰ Pensionsmyndigheten, *Passar förvalen alla? En beskrivning av förvalsalternativen inom tjänste- och premiepensionen*, s. 32–33.

¹³¹ Møller M. och Nielsen N. C., *Framtidens tjänstepensioner*. SNS Förlag, 2011, s. 153–154.

¹³² Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*, s. 17–18.

¹³³ AMF, *Flyttrapport 2022*. Pensionsnyheterna, Vem skryter om sin tjänstepension? 2022-12-13.

3.2.6 Val av efterlevandeskydd

När man börjar ta ut premiepension får man välja om man vill ha efterlevandeskydd eller inte. Efter att pensionen börjat betalas ut går det inte att ändra sitt val, förutom om ens familjesituation förändras.¹³⁴

För tjänstepensioner och privat pensionssparande får man göra motsvarande val när det gäller återbetalningsskydd. Men det valet görs normalt redan under intjänandetiden. Vad som är förval i tjänstepensionen varierar mellan olika avtalsområden. Man kan ändra sitt val fram tills man börjar ta ut sin pension, men inte därefter.¹³⁵

Om en person som har valt efterlevandeskydd avlider går den återstående pensionsbehållningen över till en eventuell efterlevande make eller maka. Tjänstepensionernas återbetalningsskydd kan också omfatta vissa andra närstående.

Den som väljer efterlevandeskydd eller återbetalningsskydd får själv lägre pensionsutbetalningar. Skillnaden kan vara betydande. Om man har en jämnårig make och går i pension vid 65 års ålder innebär valet av efterlevandeskydd i premiepensionen 15–16 procent lägre premiepension. Om maken är yngre minskar den egna pensionen ännu mer.¹³⁶ När det gäller tjänstepension har Pensionsmyndigheten beräknat att den utbetalda tjänstepensionen kan minska med 10–20 procent för en person som haft återbetalningsskydd under hela intjänandetiden.¹³⁷

Bland dagens pensionärer med premiepension har 35 procent av alla som är gifta eller registrerade partners valt efterlevandeskydd för premiepensionen, 26 procent av kvinnorna och 42 procent av männen.¹³⁸ Det är vanligare att personer väljer efterlevandeskydd när de har höga inkomster, när deras makar har lägre inkomster och när deras makar är yngre. Andelen som har valt efterlevandeskydd i premiepensionen i samband med sin pensionering har varierat ganska mycket över tid. Det beror troligen på att utformningen av den

¹³⁴ Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*, s. 21–22.

¹³⁵ Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*, s. 18–19, 22.

¹³⁶ Pensionsmyndigheten, *Orange rapport 2021*, s. 119.

¹³⁷ Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*, s. 34, 27.

¹³⁸ Pensionsmyndigheten, statistik framtagen för ISF:s räkning.

blankett där valet ska göras har förändrats, och att Pensionsmyndighetens information om valet har sett olika ut.¹³⁹

Inom tjänstepensionerna varierar andelen med återbetalningsskydd mycket mellan olika avtalsområden och olika avtal, och har ett tydligt samband med om återbetalningsskyddet är förvalt eller inte.¹⁴⁰ Det är fler män än kvinnor som har återbetalningsskydd.¹⁴¹

3.2.7 Val av uttagsålder

Det allmänna pensionssystemet har ingen fast pensionsålder, så när man har uppnått minimiåldern för pensionsuttag kan man själv välja när man börjar ta ut sin pension. År 2023 höjdes minimiåldern för att börja ta ut allmän pension från 62 till 63 år. Pensionsspararen måste själv ansöka hos Pensionsmyndigheten om att få ut sin pension. Vi beskriver pensionsåldrar och konsekvenser av att börja ta ut sin pension tidigt respektive sent i avsnitt 3.1.

För tjänstepensionerna varierar den avtalade pensionsåldern mellan olika avtal, men för många är den 65 år.¹⁴² Det går att välja att ta ut sin pension tidigare eller senare. Privatanställda kan välja att ta ut sina tjänstepensioner redan från 55 års ålder. Det är den minimiålder som anges i inkomstskattelagen, och som även gäller för utbetalningar av privat pensionssparande.¹⁴³ De offentliganställdas tjänstepensioner har högre åldersgränser för tidigaste uttag.

Om man inte aktivt väljer att börja ta ut sin pension vid en annan tidpunkt så börjar tjänstepensionen i regel betalas ut vid den avtalade pensionsåldern. Normalt får den som börjar ta ut sin pension tidigare en lägre pension. Den som börjar ta ut sin pension senare får i stället en högre pension.

¹³⁹ Säve-Söderbergh J., *Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner*.

¹⁴⁰ Pensionsmyndigheten, *Skydden till efterlevande inom tjänstepensionen: Valen och valbeteendet*. VER 2017–248, 2018, s. 33–34.

¹⁴¹ Säve-Söderbergh J., *Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner*.

¹⁴² Collectum, *Arbete efter ordinarie pensionsålder*. www.collectum.se, hämtad den 30 juni 2023. AFA-försäkringar, *Omställningsförsäkring och Avtalspension SAF-LO, Försäkringsvillkor och bestämmelser*. 2020, s. 46. Arbetsgivarverket m.fl., *Pensionsavtal för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet 2016 (PA 16)*. 2015, Avdelning II, 2 kap 1 §.

¹⁴³ 58 kap. 10 § andra stycket och 24 § andra stycket inkomstskattelagen.

3.2.8 Val av uttagsnivå och uttagstid

Den allmänna pensionen kan tas ut med 25, 50, 75 eller 100 procent av det belopp en person har rätt till. De allra flesta tar ut hela pensionen. Bland de som började ta ut allmän pension år 2022 valde bara 5 procent en lägre uttagsandel än 100 procent. Bland alla pensionärer är det under en procent som har en lägre uttagsandel.¹⁴⁴ Möjligheten till partiella uttag av tjänstepension varierar mellan olika avtal.¹⁴⁵

Den allmänna pensionen betalas ut livsvarigt, det vill säga under resten av pensionärens liv. Inom flera tjänstepensionsavtal går det däremot att välja mellan att ta ut pensionen livsvarigt eller under en begränsad tid, som normalt är minst fem år. Regeln om minst fem års uttagstid finns i inkomstskattelagen och gäller även för privat pensionssparande.¹⁴⁶ Vilken uttagstid som är förvald, hur valalternativen ser ut, och hur alternativen presenteras varierar mellan olika avtal, och har även varierat över tid.¹⁴⁷ På senare år har allt fler försäkringsbolag gått över till livsvariga uttag som förval.¹⁴⁸

När och hur man tar ut olika delar av sin pension kan påverka hur stora sammanlagda utbetalningar man får. Det beror på att olika uttagsval kan påverka hur mycket man betalar i skatt och om, och i så fall hur mycket, man får del av pensionssystemets grundskydd.

Tidsbegränsade uttag av tjänstepension innebär högre pensionsinkomster i början av pensionärstiden men lägre inkomster när det tidsbegränsade uttaget är avslutat. Minskningen i pension när ett tidsbegränsat uttag upphör kan vara betydande.¹⁴⁹

Det är svårt att säga hur vanligt det är med tidsbegränsade respektive livslånga uttag, eftersom det saknas offentlig statistik om tjänstepensioner. Möjligheten till tidsbegränsade uttag varierar också mellan olika avtalsområden, och många pensionärer har tjänstepensioner från flera håll. Men en studie av ISF, baserad på data från åren 2008–2014, visar att drygt hälften av de tjänstepensioner där det gick att

¹⁴⁴ Pensionsmyndigheten, statistik framtagen för ISF, avser inkomstpension, tilläggspension och garantipension.

¹⁴⁵ Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*, s. 21.

¹⁴⁶ 58 kap. 11 § första stycket och 25 § inkomstskattelagen.

¹⁴⁷ ISF, *Att välja uttagstid av tjänstepension*. Rapport 2015:15.

¹⁴⁸ Pensionsmyndigheten, *Blev det som du tänkt dig? En studie bland 70–75-åringar*, s. 17.

¹⁴⁹ Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*, s. 34.

göra tidsbegränsade uttag också togs ut tidsbegränsat.¹⁵⁰ Senare enkätundersökningar av Pensionsmyndigheten tyder också på att tidsbegränsade uttag är vanliga.¹⁵¹

3.2.9 Val av ändrad utbetalning

I den allmänna pensionen kan man avbryta utbetalningarna, till exempel för att undvika negativa skatteeffekter om man börjar arbeta igen. Men avbrott i utbetalningarna är ovanliga. Under år 2022 begärde 0,2 procent av pensionärerna, 4 500 personer, uppehåll av uttag.¹⁵²

För tjänstepensioner och privat pensionssparande finns ingen möjlighet att avbryta ett påbörjat uttag.¹⁵³

¹⁵⁰ ISF, *Tidsbegränsade uttag av tjänstepension bland kvinnor och män*. Rapport 2017:15.

¹⁵¹ Pensionsmyndigheten, *Pensionsbeslutet – blev det bra? Undersökning 2018 bland nyblivna pensionärer*. PID170784, 2019, s. 13. Pensionsmyndigheten, *Blev det som du tänkt dig? En studie bland 70–75-åringar*, s. 17–18.

¹⁵² Pensionsmyndigheten, statistik framtagen för ISF:s räkning.

¹⁵³ 58 kap. 11 § första stycket och 25 § inkomstskattelagen. Svenskt näringsliv, PTK och Collectum, *Riv hindren för arbete under pensionering – Gör det möjligt att pausa tjänstepensionen*. Odaterad (2022).

4 Medvetna val kräver kunskap

När dagens pensionssystem infördes ansåg politiker och pensionsexperter att det nya systemet ställde större krav på pensionstagarnas kunskap och engagemang än det tidigare systemet för allmän tilläggs-pension (ATP-systemet). Därför har det hela tiden varit en viktig uppgift för de myndigheter som hanterat pensionerna att informera om pensionssystemet och om människors pensioner (avsnitt 4.1).

För att göra medvetna val i pensionsfrågor behöver människor ha kunskap om hur pensionssystemet fungerar och om den egna pensionen (avsnitt 4.2). De behöver också ha grundläggande ekonomiska och finansiella kunskaper, och förmågan att använda sina kunskaper för att fatta långsiktigt rationella beslut (avsnitt 4.3). Men det finns betydande brister i människors kunskap och förmåga inom dessa områden. Det visar både svenska studier och internationell forskning.

Kunskap och förmåga varierar också mycket mellan olika grupper. Framför allt är det människor med svag ekonomi som har dåliga kunskaper. Det innebär att ett pensionssystem där kunskap och engagemang är viktigt för pensionsutfallet kan skapa ökad ojämlikhet (avsnitt 4.4).

4.1 Pensionsmyndigheten informerar

I dagens pensionssystem förväntas människor ta ansvar för sina pensioner genom att göra medvetna val. För att göra det behöver de kunskap. Pensionsmyndigheten har i uppdrag att informera pensions-sparare och pensionärer om hur pensionssystemet fungerar.

4.1.1 Pensionsinformation, folkbildning och ansvarsgörande

De som utformade pensionssystemet betonade redan från början att information om pensionsfrågor var viktig i det nya systemet. Den första propositionen från 1994 föreslog ett årligt informationsutskick med individuell pensionsinformation, det som senare blev ett ”orange kuvert”.¹⁵⁴ Den detaljerade propositionen från 1998 slog fast att människor behövde både allmän kunskap om hur pensionssystemet fungerar och information om den egna pensionen.

Motiven för informationsinsatserna var dels att det nya pensionssystemet innebar stora förändringar och kunde leda till stora skillnader i vilken pension människor fick jämfört med ATP-systemet, dels att det innehöll ett antal valsituationer för den enskilde.¹⁵⁵ Men det fanns också en mer allmän tanke om ”folkbildning” inom pensionsområdet. Genom pensionsinformationen skulle människor lära sig hur pensionssystemet fungerade och hur deras egna val påverkade deras pensioner. De skulle bättre förstå de ekonomiska samband som pensionssystemet bygger på – att morgondagens pensioner bygger på hur mycket man tjänar in och sparar i dag. De skulle också få kunskap om aktier och fondsparande.¹⁵⁶

I praktiken har informationsinsatserna kommit att innehålla både information om hur pensionssystemet fungerar och information som syftar till att påverka människors beteende – att arbeta mer och längre, att bli kompetenta fondsparare och att lära sig att ta ett eget ansvar för sina pensioner.¹⁵⁷ Folkbildningstanken och myndigheternas informationsinsatser är tydliga uttryck för det ”ansvarsgörande” av enskilda pensionssparare och pensionärer som pensionsreformen innebar.

¹⁵⁴ Prop. 1993/94:250, *Reformering av det allmänna pensionssystemet*, s. 161–162.

¹⁵⁵ Prop. 1997/98:151, *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*, kap. 35.

¹⁵⁶ Nyqvist A., Inuti det orange kuvertet. *Mellan folkbildning och fonderådgivning: Nya perspektiv på pensionssystemet*. Redaktör: Lundberg U., Institutet för framtidsstudier, 2007, s. 27–46.

¹⁵⁷ Lundberg U., *Mellan folkbildning och fonderådgivning: Nya perspektiv på pensionssystemet*. Institutet för framtidsstudier, 2007.

4.1.2 Pensionsmyndigheten ska ge samlad information om pensionssystemet och människors pensioner

Inledningsvis hade två olika myndigheter i uppdrag att informera om det nya pensionssystemet. Riksförsäkringsverket, senare Försäkringskassan, hade i uppdrag att informera om hela den allmänna ålderspensionen.¹⁵⁸ Den nya Premiépensionsmyndigheten informerade om premiépensionssystemet och de fondval som pensionsspararna förväntades göra där.¹⁵⁹

Ett viktigt motiv när Pensionsmyndigheten inrättades år 2010 var att skapa bättre förutsättningar för att ge samlad pensionsinformation.¹⁶⁰ Enligt sin instruktion ska myndigheten bland annat

- ge allmänheten information om pensioner och andra förmåner [...] och se till att denna ges utifrån den enskildes behov
- informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen
- stärka pensionssparares och pensionärers ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation.¹⁶¹

Uppgiften att ge ”en samlad bild av hela pensionen” innebär att Pensionsmyndigheten inte bara ska informera om den allmänna pensionen, utan även om tjänstepensioner och privat pensions-sparande.¹⁶²

¹⁵⁸ 2 § 12 förordningen (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket. 2 § 3 förordningen (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan.

¹⁵⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Premiépensionsmyndigheten. Fi1999/4800, s. 4.

¹⁶⁰ Prop. 2008/09:202, *Pensionsmyndigheten och dess verksamhet*, s. 110–113. Statskontoret, *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*. Rapport 2022:12, s. 18.

¹⁶¹ 2 § förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. De två första punkterna enligt SFS 2009:1173, den tredje enligt SFS 2019:216 (i kraft 1 januari 2020).

¹⁶² Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens särskilda informationsuppdrag – delrapport*. 2010, s. 4–5.

Pensionsmyndigheten använder flera egna kanaler för att informera om pensionssystemet och människors pensioner. Myndigheten driver också prognostjänsten minPension tillsammans med företag i pensionsbranschen. Pensionsmyndigheten samarbetar dessutom med Statens servicecenter, så att besökare på servicekontor runt om i landet kan få personlig hjälp och information om pensionsfrågor.

I dag är huvudbudskapen i Pensionsmyndighetens informationsarbete dels att människors pension påverkas av hur mycket de tjänar genom hela livet, om de har tjänstepension och vid vilken ålder de väljer att ta ut sin pension, dels att pensionssparare bör logga in på Pensionsmyndighetens webbplats och ta del av en pensionsprognos. Ett ”kompletterande budskap” är att pensionsspararna inte behöver välja fonder i premiepensionen eller tjänstepensionen om de inte vill, men att det finns hållbara alternativ om de vill välja.¹⁶³

De budskap som gäller livsinkomstprincipen har varit ungefär desamma så länge Pensionsmyndigheten funnits. Däremot har budskapen förändrats när det gäller placeringen av pensionskapitalet. Tidigare hade budskapen större fokus på risknivå och betonade att yngre pensionssparare borde placera sina pensionspengar med högre risk för att ha chans till en bra värdeutveckling.¹⁶⁴

En enkätundersökning bland pensionärer visar att de årliga utskicken av pensionsbesked (orange kuvert), Pensionsmyndighetens webbplats och telefonsamtal till myndigheten är viktiga informationskällor inför pensioneringen.¹⁶⁵ De flesta gör även pensionsprognoser innan de går i pension¹⁶⁶, troligen ofta via minPension. Pensionsmyndighetens webbplats och minPension är också viktiga informationskällor för pensionsspararna under intjänandetiden.¹⁶⁷

Förutom Pensionsmyndigheten, minPension och servicekontoren finns också andra som ger information om pensionsfrågor. Rådgivare i bank- och försäkringsbranschen ger information till sina kunder, och

¹⁶³ Pensionsmyndigheten, *Våra budskap: Så här säger och svarar vi kring frågor om pensioner och förmåner*. VER 2020–356, version 5, 2022, s. 7.

¹⁶⁴ Pensionsmyndigheten, *Så här säger vi: Budskap och fakta kring pensioner och pensionsrelaterade förmåner*. PID106809, 2011, s. 2.

¹⁶⁵ Pensionsmyndigheten, *Blev det som du tänkt dig? En studie bland 70–75-åringar*. VER 2020–226, 2020, s. 28.

¹⁶⁶ Pensionsmyndigheten, *Pensionsbeslutet – blev det bra? Undersökning 2018 bland nyblivna pensionärer*. PID170784, 2019, s. 9–10.

¹⁶⁷ Pensionsmyndigheten, *Rapport_Kunskap och attityd_Pensionssparare 2022 221230*. Powerpointpresentation, bild 20–22.

arbetsmarknadens parter tillsammans med valcentralerna ger anställda information om deras tjänstepensioner. Olika aktörer kan komplettera varandra, men ibland kan det också vara svårt för pensionssparare när olika aktörer ger olika budskap. Informationen från bankernas pensionsrådgivare kan exempelvis påverkas av att rådgivarna har ekonomiska intressen i pensionsspararnas val.¹⁶⁸ Ett annat exempel är att prognoserna på Pensionsmyndighetens webbplats och grundprognoserna på minPension.se sedan januari 2023 baseras på olika antaganden om pensionsålder.¹⁶⁹ Det innebär att grundprognoserna på minPension.se blir lägre än prognoserna på Pensionsmyndighetens webbplats.

4.2 Pensionssparare har ofta bristfälliga pensionskunskaper

För att kunna göra medvetna pensionsval behöver människor dels kunskap om hur pensionssystemet fungerar, dels kunskap om sina egna pensioner.¹⁷⁰ Men trots att myndigheterna har gjort stora informationsinsatser sedan pensionssystemet infördes har många pensionssparare bristfälliga pensionskunskaper.

4.2.1 Många saknar grundläggande kunskaper om pensionssystemet

Studier av människors kunskap om pensionssystemet visar att många saknar grundläggande kunskaper om hur systemet fungerar, samtidigt som kunskapen varierar mellan olika grupper.

I enkätstudier har många pensionssparare svårt att svara på enkla kunskapsfrågor om pensionssystemet. De flesta känner inte till vilka olika delar pensionen består av, hur stor del av deras inkomster som

¹⁶⁸ Pensionsmyndigheten och Beyond, Pensionsmyndigheten – Digitalt orange kuvert. Powerpointpresentation. 2021, bild 12.

¹⁶⁹ MinPension, Varför skiljer sig min prognos åt mellan minPension och Pensionsmyndigheten? 2023. www.fragor-och-svar.minpension.se, hämtad den 4 april 2023. Pensionsmyndigheten, *Standard för pensionsprognoser*. 2022.

¹⁷⁰ IFAU, *Svenska folkets kunskaper om pensionen*. Rapport 2020:23. SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, s. 167.

sätts av till pension och när de kan börja ta ut pension.¹⁷¹ På en fråga om vilka faktorer man tror påverkar pensionsstorleken mest svarar de flesta något som kan härledas till livsinkomsten. Kunskapen om andra faktorer är däremot sämre, bland annat överskattar många betydelsen av privat pensionssparande.¹⁷²

En intervjuundersökning med pensionssparare ger en liknande bild. De intervjuade tycker ofta att pensioner är svårt och förvirrande, och flera verkar sakna grundläggande kunskaper om pensionssystemets olika delar. För många är det först när de närmar sig pensioneringen som de börjar sätta sig in i pensionsfrågor.¹⁷³

Höginkomsttagare, högutbildade och äldre pensionssparare har bättre kunskaper om pensionssystemet än låginkomsttagare, lågutbildade och yngre. I vissa fall har män bättre kunskaper än kvinnor, men könsskillnaderna är i regel ganska små. Pensionssparare med bättre kunskap om pensionssystemet gör pensionsprognoser och planerar inför sin pensionering i större utsträckning än pensionssparare med sämre kunskap. De med bättre kunskap svarar också i större utsträckning att de sparar privat till pensionen.¹⁷⁴

4.2.2 Många uppger att de saknar kunskap om den egna pensionen, särskilt yngre pensionssparare

Många pensionssparare har begränsade kunskaper om sina egna pensioner. I synnerhet yngre pensionssparare tar ofta inte del av pensionsbesked och pensionsprognoser. Resursstarka grupper av pensionssparare är ofta mer kunniga och mer engagerade i pensionsfrågor än resurssvaga grupper.

¹⁷¹ IFAU, Rapport 2020:23. Pensionsmyndigheten, Rapport_Kunskap och attityd_Pensionssparare 2022 221230. Powerpointpresentation. Pensionsmyndigheten, Tabeller_Kunskap och Attityd_Pensionssparare 2022. Excelfil. Pensionsmyndigheten, *Min idealpension: En undersökning om hur vi vill att vår pension ska vara*. 2020.

¹⁷² Pensionsmyndigheten, Rapport_Kunskap och attityd_Pensionssparare 2022 221230. Powerpointpresentation. Pensionsmyndigheten, Tabeller_Kunskap och Attityd_Pensionssparare 2022. Excelfil.

¹⁷³ Pensionsmyndigheten och Beyond, Pensionsmyndigheten – Digitalt orange kuvert. Powerpointpresentation. 2021.

¹⁷⁴ IFAU, Rapport 2020:23, s. 13–16.

Många har begränsade kunskaper om sina egna pensioner

Pensionsmyndighetens studier visar att många pensionssparare har begränsade kunskaper om sina egna pensioner (tabell 2). Färre än hälften uppger att de har det stöd och den information som de behöver för att ta beslut om sina pensioner.

Tabell 2 Pensionssparares bedömningar av sina pensionskunskaper, procentandelar

	Alla	55–65 år	Kvinnor	Män
Har stöd och information för att ta beslut om sin pension	36	45	28	44
Vet hur de kan ta reda på hur stor deras pension blir	59	73	56	62
Har en viss eller en god uppfattning om hur stor deras pension kommer att bli	71	91	67	75
Har fått eller gjort prognos på hela pensionen	41	59	37	44
Har tillräckliga kunskaper för att göra val om sin pension	33	40	24	42
Har goda kunskaper om pensionssparande	25	34	18	32

Källa: Pensionsmyndighetens och Demoskops enkätundersökning Kunskap och attityd – pensionssparare, november 2022.

När det gäller kunskaper om sin framtida pension svarar 59 procent att de vet hur de ska ta reda på vad de kommer att få i pension, i regel genom minPension eller Pensionsmyndighetens webbplats. Andelen som uppger att de har ”en viss” eller ”en god” uppfattning om hur stor deras pension kommer att bli är 71 procent, men det är bara 41 procent som uppger att de har fått eller gjort en prognos på hela sin pension.

I ett par kunskapsfrågor fick pensionssparare beskriva sin kunskapsnivå på en skala från 1 till 10. Pensionsmyndigheten bedömer att svarsalternativen 7–10 innebär att man har tillräcklig kunskap om det som frågan gäller. Med detta mått anser 33 procent av de tillfrågade att de har tillräckliga kunskaper för att göra aktiva val som påverkar

deras framtida pensioner och 25 procent anser att de har goda kunskaper om pensionssparande.¹⁷⁵

Även om en majoritet av pensionsspararna säger sig ha en uppfattning om hur mycket de kommer att få i pension så verkar alltså relativt många sakna kunskap och förmåga att hantera och planera sin pension. Flera andra studier visar liknande resultat.¹⁷⁶

Kunskapsnivån är genomgående högre bland de som närmar sig pensioneringen än bland yngre, och högre bland män än bland kvinnor. Pensionssparare med hög utbildning och höga inkomster har bättre kunskap än lågutbildade och låginkomsttagare. Förvärvsarbetande har bättre kunskaper än pensionssparare som inte arbetar. Personer som uppger att de själva sparar till sin pension har också bättre kunskaper än de som inte sparar.¹⁷⁷

Relativt många, särskilt män, svarar fel på kunskapsfrågor om pensioner.¹⁷⁸ Det är därför möjligt att enkätfrågor om den självskattade kunskapen överskattar vad människor faktiskt kan, och att den överskattar skillnader mellan kvinnors och mäns kunskap.

Många tar inte del av Pensionsmyndighetens årliga utskick

Varje år skickar Pensionsmyndigheten ut ett ”orange kuvert” med information om pensionen till alla pensionssparare och pensionärer. Men Pensionsmyndighetens uppföljning visar att många pensionsparare inte tar del av denna information.

De som har en digital brevlåda får pensionsutskicket digitalt, övriga får det med posten. Ungefär tre fjärdedelar får digitala utskick.¹⁷⁹ Det digitala utskicket hänvisar till inloggning på Pensionsmyndighetens webbplats, där den som loggar in kan se en pensionsprognos från minPension och ett årsbesked från Pensionsmyndigheten med

¹⁷⁵ Pensionsmyndigheten, Rapport_Kunskap och attityd_Pensionssparare 2022 221230. Powerpointpresentation.

¹⁷⁶ IFAU, Rapport 2020:23. Collectum, Ny Sifundersökning: Varannan svensk vet inte hur de kan påverka sin pension. Pressmeddelande 2023-04-25. Collectum, Ny Sifundersökning: Varannan svensk har koll på ekonomin inför pensionen. Pressmeddelande 2023-05-16. Pensionsmyndigheten, *Spara till pension som företagare*, VER 2023–22, 2023.

Pensionsmyndigheten, Tabeller_Jämställdhetsreformer_Pensionssparare 2021.xlsx. Excelfil.

¹⁷⁷ Pensionsmyndigheten, Tabeller_Kunskap och Attityd_Pensionssparare 2022. Excelfil.

¹⁷⁸ ISF, *Kvinnors och mäns kunskap om pensioner och pensionssystemet*. Rapport 2022:1.

¹⁷⁹ E-post från Pensionsmyndigheten den 28 juni 2023.

intjänade pensionsrätter för sin allmänna pension. Pappersutskicket innehåller årsbeskedet, men ingen prognos.

I en enkätundersökning bland personer som ännu inte tagit ut pension svarade 87 procent av de tillfrågade att de hade fått ett orange kuvert eller hämtat det på myndighetens webbplats. Övriga svarade att de inte hade fått något utskick eller inte var medvetna om att de hade fått det. Av alla som svarade på enkäten hade 54 procent fått ett utskick, öppnat det och tagit del av innehållet. 34 procent hade fått, öppnat, läst och tyckte dessutom att innehållet var lätt att förstå.¹⁸⁰

De flesta gör pensionsprognoser inför pensioneringen, men yngre pensionssparare gör sällan prognoser

Pensionsprognoser är centrala för att människor ska kunna göra medvetna pensionsval. Pensionsmyndigheten och pensionsbolagen driver tillsammans webbtjänsten minPension, där pensionssparare kan få prognoser för sina framtida pensioner. Tjänsten kräver att man registrerar sig hos minPension. Tidigare har Pensionsmyndigheten velat skicka ut fullständiga prognoser till alla pensionssparare med myndighetens årsbesked.¹⁸¹ Men det har inte gått att genomföra på grund av motstånd från andra aktörer i pensionsbranschen.¹⁸²

I slutet av 2022 hade minPension 3,2 miljoner registrerade användare, varav 47 procent var kvinnor.¹⁸³ Andelen pensionssparare som loggar in på minPension och får en pensionsprognos varierar mellan olika åldersgrupper. Andelarna är låga bland de yngre och höga bland de som närmar sig pensioneringen. Närmare 80 procent av 65-åringarna har loggat in på minPension. I åldrarna mellan 30 och 50 år är andelarna högre bland män än bland kvinnor, men i samband med pensioneringen är könsskillnaderna mycket små (tabell 3).¹⁸⁴

¹⁸⁰ Pensionsmyndigheten, Rapport_Orange kuvert pensionssparare 2022 AM. Powerpoint-presentation. Pensionsmyndigheten, Tabeller Orange Kuvert pensionssparare 2022. Excelfil.

¹⁸¹ Pensionsmyndighetsutredningen, *Bättre pensionsinformation!* 2009, s. 4. Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens särskilda informationsuppdrag – delrapport*, s. 17–18.

¹⁸² ISF, *Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation – är det möjligt?* Rapport 2012:14, s. 58.

¹⁸³ Statistik från minPension.

¹⁸⁴ Min Pension, Åtta av tio 65-åringar gör en pensionsprognos. www.minpension.se, hämtad den 13 februari 2023.

Tabell 3 Andel av Sveriges befolkning som loggat in på minPension, kön och ålder

Ålder	Kvinnor	Män
20 år	5,4 %	6,1 %
30 år	30,4 %	33,9 %
40 år	34,1 %	43,0 %
50 år	44,0 %	49,3 %
60 år	64,3 %	63,8 %
65 år	79,6 %	79,4 %
70 år	18,2 %	25,6 %

Källa: Min Pension.

Män, inrikes födda och höginkomsttagare är registrerade på minPension i större utsträckning än kvinnor, utrikes födda och låginkomsttagare.¹⁸⁵ En enkätundersökning från Pensionsmyndigheten bland nyblivna pensionärer visar också att flera resurssvaga grupper är underrepresenterade bland de som gör pensionsprognoser inför sin pensionering. I enkäten gällde det ensamstående, deltidsarbetande, långtidssjukskrivna och personer som upplevde att de tvingats gå i pension, av arbetsgivaren, på grund av sjukdom eller på grund av arbetslöshet. Pensionärer som inte har gjort någon prognos inför sin pensionering upplever oftare än andra att deras ekonomiska situation som pensionärer är sämre än förväntat.¹⁸⁶

4.2.3 Det finns flera hinder för att skaffa kunskap om pensionsfrågor

Det finns flera anledningar till att människor ofta har dåliga pensionskunskaper, och därför har svårt att göra medvetna val i pensionsfrågor. En grundläggande anledning är att pensionssystemet är komplicerat. Det består av flera olika delar med olika regler att hålla

¹⁸⁵ Min Pension, *Kompensationsgradsrapporten – Tema 2022: Hur mår våra pensioner på börsen?* 2022, s. 14–15.

¹⁸⁶ Pensionsmyndigheten, *Pensionsbeslutet – blev det bra? Undersökning 2018 bland nyblivna pensionärer*, s. 9.

reda på och många olika val att göra.¹⁸⁷ De regler och beräkningar som ligger till grund för framtida pensionsutbetalningar är svåra för enskilda att sätta sig in i.¹⁸⁸ Det kan också vara svårt att orientera sig i pensionsinformation med olika avsändare.¹⁸⁹

Det finns även andra anledningar till att det kan vara svårt för människor att ta till sig pensionskunskap och att omsätta den kunskap de har i medvetna val.¹⁹⁰

- Att ha kunskaper om pensionen ger i bästa fall resultat när man går i pension. För yngre personer innebär det inte någon omedelbar vinst att skaffa kunskap, och ingen omedelbar kostnad att låta bli.
- Det kan uppfattas som något obehagligt att gå i pension, bli gammal och inte längre arbeta, och detta kan skapa oro. Därför kan det finnas psykologiska hinder för människor att sätta sig in i pensionsfrågor.
- Människor går normalt bara i pension en gång, så de kan inte lära av egna erfarenheter och eventuella misstag.
- Om man litat på att pensionssystemet kommer att ge en tillräcklig pension kan det uppfattas som onödigt, inte värt kostnaden, att skaffa mer detaljerad kunskap om systemet.
- Den som tvärtom *inte* litat på pensionssystemet kan uppfatta det som meningslöst att skaffa kunskap och försöka ta ansvar för sin pension så som systemet uppmuntrar till.

¹⁸⁷ Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*. PID148632, 2015. Riksrevisionen, *Att gå i pension – Varför så krångligt?* RiR 2014:13.

¹⁸⁸ Sundén A., How much do people need to know about their pensions and what do they know? *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Redaktörer: Holzmann R. och Palmer E., World Bank, 2006, s. 327. Pensionsmyndigheten, *Passar förvalen alla? En beskrivning av förvalsalternativen inom tjänste- och premiepensionen*. VER 2018–348, 2019, s. 44–45.

¹⁸⁹ Pensionsmyndigheten, Rapport oroliga sparare FINAL. Powerpointpresentation. Pensionsmyndigheten och Beyond, Pensionsmyndigheten – Digitalt orange kuvert. Powerpointpresentation, 2021.

¹⁹⁰ Sundén A., How much do people need to know about their pensions and what do they know? *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, s. 325. Brucker, E. och Leppel, K., Retirement plans: Planners and nonplanners. *Educational Gerontology* 2013; 39(1):1–11. Pensionsmyndigheten, Rapport oroliga sparare FINAL, Powerpointpresentation.

Att skaffa kunskap om pensionen och planera inför sin pensionering kan också framstå som mindre meningsfullt av andra skäl. Ett skäl är att människors pensioner kommer att påverkas av händelser och förhållanden i framtiden som de inte kan förutse. Ett annat skäl är att människor ibland har begränsade valmöjligheter om sådant som påverkar deras framtida pensioner. Vi utvecklar dessa två teman närmare i kapitel 5 respektive kapitel 6.

Flera av dessa faktorer illustreras i en enkät om pensionskunskaper. Där svarar drygt två tredjedelar av pensionspararna att de inte har tillräckliga kunskaper för att förstå hur deras val påverkar deras framtida pensioner. Dessa personer fick också en fråga om varför de inte hade skaffat sig sådana kunskaper. Det vanligaste svaret var att pensionssystemet var alltför komplicerat. Många svarade också att det inte hade blivit av eller att de tänkte skaffa sig kunskap senare. Över hälften tyckte att det var trist att tänka på pensionen och relativt många trodde inte att det spelade så stor roll om de satte sig in mer i hur pensionen fungerar (tabell 4).¹⁹¹

Tabell 4 Anledningar till att människor inte skaffar pensionskunskap

Anledning	Andel
Pensionssystemet är för komplicerat	77 %
Jag har tänkt sätta mig in i det, men det har inte blivit av	76 %
Jag kommer att göra det när jag kommer närmare pensionen	63 %
Att tänka på pensionen är trist	54 %
Jag tror inte att det spelar så stor roll om jag sätter min in mer i hur det fungerar	44 %
En annan person som jag litar på har koll på pensionen	11 %
Annat skäl	12 %

Anm.: Det var möjligt att ange flera svarsalternativ.

Källa: IFAU Rapport 2020:23.

¹⁹¹ IFAU Rapport 2020:23, s. 5, 17.

4.3 Människor har svårt att fatta bra beslut i ekonomiska frågor

För att göra medvetna pensionsval behöver människor inte bara specifika pensionskunskaper utan även mer allmänna ekonomiska kunskaper. De behöver också ha förmågan att använda sin kunskap för att fatta långsiktigt kloka pensionsbeslut.

Ekonomisk teori utgår ofta från att människor fattar rationella och välinformerade beslut i ekonomiska frågor, även i situationer som kräver komplexa beräkningar, kunskap om finansiella marknader och liknande. Att pensionsspararna ska fatta sådana beslut var en viktig utgångspunkt när det svenska pensionssystemet utformades.

Men en växande forskning om finansiell förmåga och beteendeekonomi visar att det ofta inte fungerar så. Många människor saknar kunskaper om grundläggande ekonomiska och finansiella frågor, och det finns psykologiska mekanismer som motverkar rationella beslut.

4.3.1 Många människor har en bristfällig finansiell förmåga

Både internationell och svensk forskning om finansiell förmåga (*financial literacy*) visar att många människor har dåliga ekonomiska och finansiella kunskaper. Forskningen pekar också på att det kräver resurser att skaffa sig sådana kunskaper, och att det inte nödvändigtvis är optimalt att använda sina resurser på detta sätt.¹⁹²

Forskare använder ofta tre standardfrågor för att mäta människors finansiella förmåga. Frågorna handlar om ränta, inflation och risk vid aktieplaceringar. Studier från olika länder visar genomgående att kunskapsnivån är låg, många har svårt att svara på relativt enkla frågor. Studierna visar också på systematiska skillnader i kunskap mellan olika grupper. Kunskaperna är lägre bland kvinnor än bland män, lägre bland lågutbildade än bland högutbildade, och lägre bland låginkomsttagare än bland höginkomsttagare. Flera studier visar också på låga kunskaper i andra jämförelsevis resurssvaga grupper –

¹⁹² Lusardi A. och Mitchell O. S., The economic importance of financial literacy: Theory and evidence. *Journal of Economic Literature* 2014; 52(1), s. 6–9. Almenberg J och Säve-Söderbergh J., Financial literacy and retirement planning in Sweden. *Journal of Pension Economics and Finance* 2011; 10(4):585–598.

de yngsta och de äldsta, arbetslösa, invandrare och vissa etniska minoritetsgrupper.¹⁹³

Människors finansiella förmåga har tydliga samband med hur de agerar i pensionsfrågor. Forskning från flera länder visar att personer med god finansiell förmåga planerar för sin pension i större omfattning än andra. Sambanden är tydligast när man tittar på mer avancerade former av finansiell förmåga och förmåga att göra beräkningar. De med god finansiell förmåga har också bättre kunskap om regler i pensionssystemen och är bättre på att placera sitt pensionskapital.¹⁹⁴

4.3.2 Flera mekanismer motverkar rationella långsiktiga beslut

Enligt traditionell ekonomisk teori fattar människor beslut genom att skaffa sig information om de olika valalternativ som finns och sedan välja det alternativ som ger största möjliga vinst eller nytta till minsta möjliga kostnad. Men beteendekonomisk forskning visar att människor inte alltid agerar som teorin förutsäger.¹⁹⁵

Beteendekonomisk forskning har identifierat flera mekanismer som leder till att människor fattar beslut som inte kan beskrivas som logiska, informerade och ekonomiskt rationella. Människor tar inte alltid till sig den information som de skulle behöva och de använder inte alltid den information som de har för att fatta rationella beslut. Detta gäller inte minst vid de beslut vi diskuterar här, beslut som påverkar deras framtida pensioner.¹⁹⁶

En viktig mekanism är *tidsinkonsistenta preferenser*, där ett vanligt exempel är kortsiktighet, eller *present bias*. Det innebär att människor

¹⁹³ Lusardi A. och Mitchell O. S., The economic importance of financial literacy: Theory and evidence. *Journal of Economic Literature* 2014; 52(1), s. 17–21.

¹⁹⁴ Lusardi A. och Mitchell O. S., The economic importance of financial literacy: Theory and evidence. *Journal of Economic Literature* 2014; 52(1), s. 22, 25–26. Almenberg J. och Säve-Söderbergh J., Financial literacy and retirement planning in Sweden. *Journal of Pension Economics and Finance* 2011; 10(4):585–598. ISF Rapport 2022:1, s. 68–69.

¹⁹⁵ Mullainathan S., och Thaler R. H., Behavioral economics. *NBER Working Paper Series* 2000, no. 7948. Weber R. och Dawes R., Behavioral Economics. *The Handbook of Economic Sociology*. Redaktörer: Smelser N. J. och Swedberg R., Princeton University Press, 2005, s. 90–108.

¹⁹⁶ SOU 2019:44, *Ett bättre premiepensionssystem*, s. 216–218. Gough O. och Niza C., Retirement saving choices: Review of literature and policy implications. *Population Ageing* 2011; 4:97–117.

ofta värderar vinster eller nytta i nutid betydligt högre än framtida vinster, att de gärna skjuter upp obehagliga saker till något senare tillfälle, och att de ofta inte planerar inför framtiden i någon större omfattning. Här finns också inslag av bristande självkontroll. Samtidigt verkar det finnas stora skillnader mellan individer och grupper i hur de förhåller sig till vinster i dag och vinster i framtiden.¹⁹⁷

Tendensen att värdera nutid högre än framtid är ett viktigt argument för allmänna, obligatoriska pensionssystem. Sådana system tvingar ju människor till uppoffringar i dag (pensionsavsättningar) för att få vinster i framtiden (pensionsutbetalningar) – uppoffringar som många förmodligen inte själva skulle välja att göra. Och det kan finnas inslag av kortsiktighet när människor väljer att gå i pension tidigt och senare ångrar detta beslut.¹⁹⁸ Tendensen att skjuta upp saker som känns jobbiga kan också bidra till att förklara att många människor inte skaffar sig information om pensionsfrågor och inte gör aktiva val för att påverka sina pensioner. Forskare beskriver detta som *prokrastinering*.¹⁹⁹

Ofta avsätter människor inte den tid och energi som krävs för att ta till sig all den information de skulle behöva, särskilt inför beslut som kräver mycket information eller där informationen är svår att förstå.²⁰⁰ Det kan bero på bristande självkontroll, men det kan också bero på att de prioriterar att lägga sin tid på andra saker. Alla har inte heller förmågan att hantera komplex information. Därför tar människor gärna olika ”genvägar” och fattar beslut baserade på ofullständig information.²⁰¹

¹⁹⁷ Weber R. och Dawes R., Behavioral Economics. *The Handbook of Economic Sociology*. Redaktörer: Smelser N. J. och Swedberg R., Princeton University Press, 2005, s. 96–99. Rowlingson K., Private pension planning: The rhetoric of responsibility, the reality of insecurity. *Journal of Social Policy* 2002; 31(4):623–642. Earl J. K. m.fl., A matter of time: Why some people plan for retirement and others do not. *Work, Aging and Retirement* 2015; 1(2):181–189.

¹⁹⁸ Barr N., *The pension system in Sweden*. ESO-rapport 2013:7, s. 96. Pensionsmyndigheten, *Blev det som du tänkt dig? En studie bland 70–75-åringar*. VER 2020–226, 2020, s. 6–8. SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, s. 179.

¹⁹⁹ IFAU, Rapport 2020:23, s. 5.

²⁰⁰ Mullainathan S., och Thaler R. H., Behavioral economics. *NBER Working Paper Series* 2000, no. 7948.

²⁰¹ Weber R. och Dawes R., Behavioral Economics. *The Handbook of Economic Sociology*. Redaktörer: Smelser N. J. och Swedberg R., Princeton University Press, 2005, s. 90–108. Ramsberg F., *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:7, s. 25–32.

När det gäller finansiella beslut kan människors tendens att ta sådana genvägar leda till *naiva investeringsstrategier*, som när människor använder *tumregler och förenklingar* i situationer med många valalternativ, utgår från den senaste tidens utfall i stället för att bedöma möjligheter till framtida utfall (*extrapolation bias*), påverkas orimligt mycket av hur information och valalternativ presenteras (*framing*), eller hellre väljer det nära och välkända än det avlägsna och okända (*home bias* eller *familiarity bias*). Alla dessa mekanismer har exempelvis varit tydliga i svenskarnas val av fonder i premiepensionssystemet.²⁰²

En annan välkänd mekanism är *trögrörlighet* eller *status quo bias*. Det innebär att människor helst inte ändrar ett beslut de redan fattat. Det innebär också att många väljer eller blir kvar i default-alternativ eller förvalsalternativ, exempelvis i ett pensionssystem. Mekanismen får relativt sett starkare genomslag i situationer med många valalternativ.²⁰³

En besläktad mekanism är *förlustaversion*. Det innebär att den motvilja människor har mot att förlora något som de redan har är större än deras vilja att vinna något som de inte har.²⁰⁴ Förlustaversion kan bland annat leda till alltför försiktiga placeringsbeslut när människor investerar eller placerar sina pensionsmedel. Det kan i sin tur innebära låg avkastning och låga pensioner.²⁰⁵

Forskningen visar också att *sociala kontakter och sociala normer* kan ha stor betydelse för människors beslut och val. Människor påverkas av vad andra människor gör och tycker, eftersom det ger signaler om vad som är normalt och socialt accepterat. Det kan innebära att

²⁰² SOU 2019:44, s. 216–218. Cronqvist H. och Thaler R. H., Design choices in privatized social-security systems: Learning from the Swedish experience. *AEA Papers and Proceedings* 2004; 94(2):424–428.

²⁰³ Samuelsson W. och Zeckhauser R., Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty* 1988; 1:7–59. Weber R. och Dawes R., Behavioral Economics. *The Handbook of Economic Sociology*. Redaktörer: Smelser N. J. och Swedberg R., Princeton University Press, 2005, s. 100. SOU 2019:44, s. 216.

²⁰⁴ Weber R. och Dawes R., Behavioral Economics. *The Handbook of Economic Sociology*. Redaktörer: Smelser N. J. och Swedberg R., Princeton University Press, 2005, s. 99–100.

²⁰⁵ Pensionsmyndigheten, *Passar förvalen alla? En beskrivning av förvalsalternativen inom tjänste- och premiepensionen*, s. 27–29.

människor inte använder relevant information utan i stället anpassar sina beslut och sitt beteende efter personer i deras omgivning.²⁰⁶

4.3.3 Informera mera eller minska betydelsen av aktiva val?

Det är inte självklart vilka slutsatser man ska dra av forskningsresultaten om människors bristande ekonomiska och finansiella förmåga och deras benägenhet att göra oinformerade och ibland irrationella val.

En möjlig väg är att försöka höja människors förmåga genom olika informations- och utbildningsinsatser. Forskningen tyder på att om det går att höja människors finansiella förmåga så skulle det ha positiva effekter på flera olika områden.²⁰⁷

Samtidigt innebär information och utbildning kostnader, både för de som informerar och utbildar och för de som tar del av information och utbildning. Dessutom är det inte säkert att sådana insatser kan jämna ut stora skillnader i finansiell förmåga mellan olika grupper,²⁰⁸ vilket kan vara problematiskt ur ett jämlikhetsperspektiv. Den beteendekonomiska forskningen visar också att det allmänt finns betydande hinder för människor att fatta ekonomiskt rationella beslut, inte minst långsiktiga beslut i pensionsfrågor.²⁰⁹

I vissa situationer kan det därför vara ett alternativ att utforma system där enskilda människors finansiella förmåga har mindre betydelse. Ett sätt är att införa system som inte innehåller några val. Ett annat sätt är att ge människor möjlighet att välja, men försöka se till att även de som inte gör aktiva val får bra utfall. I ett pensionssystem kan det handla om att ha bra förvalsalternativ. Ett tredje sätt är att utforma

²⁰⁶ Ramsberg F., *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om "nudging"*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:7, s. 25–32. Rowlingson K., Private pension planning: The rhetoric of responsibility, the reality of insecurity. *Journal of Social Policy* 2002; 31(4):636.

²⁰⁷ Lusardi A. och Mitchell O. S., The economic importance of financial literacy: Theory and evidence. *Journal of Economic Literature* 2014; 52(1), s. 21–26.

²⁰⁸ Lusardi A. och Mitchell O. S., The economic importance of financial literacy: Theory and evidence, s. 29–33.

²⁰⁹ Weber R. och Dawes R., Behavioral Economics. *The Handbook of Economic Sociology*. Redaktörer: Smelser N. J. och Swedberg R., Princeton University Press, 2005, s. 90–108. SOU 2019:44, s. 215.

valsituationer så att risken för dåliga val minskar.²¹⁰ Att använda beteendekonomisk kunskap för att styra människor mot ”bra” val kallas ibland för *nudging*.²¹¹ Sådana resonemang har bland annat varit viktiga i de senaste årens diskussion om det svenska premiepensions-systemet.²¹² Samtidigt kan det finnas en motsättning mellan att å ena sidan ge människor valfrihet och att å andra sidan på olika sätt försöka styra och begränsa deras val.²¹³

4.4 Höga krav på människors kunskap kan leda till ojämlika utfall

En grundtanke i pensionssystemet är att pensionsspararna ska ha kunskap om systemet och att de ska använda denna kunskap för att göra medvetna val som påverkar deras pensioner.²¹⁴ Men både svenska studier och internationell forskning visar tydligt att pensionskunskap och finansiell förmåga varierar mellan olika grupper. Ett viktigt mönster är att grupper med bra ekonomi har bättre kunskap och bättre förmåga än grupper med sämre ekonomi att göra medvetna val som påverkar deras pensioner. Höginkomsttagare och högutbildade har genomgående bättre kunskap än låginkomsttagare och lågutbildade. Ofta har också män bättre kunskap än kvinnor.

Det innebär att grupper med svag ekonomi, som riskerar att få låga pensioner, också har sämre förutsättningar än andra att göra medvetna val för att påverka sina pensioner.²¹⁵ Skillnaderna i kunskap och finansiell förmåga kan därför öka den ekonomiska ojämlikheten.

²¹⁰ Lusardi A. och Mitchell O. S., The economic importance of financial literacy: Theory and evidence, s. 34–35. Dougherty K. J., Higher education choice-making in the United States: Freedom, inequality, legitimization. *Centre for Global Higher Education Working Paper* 2018, no. 35.

²¹¹ Ramsberg F., *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”*. Carlsson F., *Nudge och pensioner*. SNS Analys nr 38, 2016.

²¹² SOU 2019:44, s. 214–220. Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*. Fi2020/00584/FPM, 2020, s. 34–36.

²¹³ Ramsberg F., *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”*, s. 35–39.

²¹⁴ Prop. 1997/98:151, kap. 35.

²¹⁵ IFAU, Rapport 2020:23, s. 5. Sundén A., How much do people need to know about their pensions and what do they know? *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, s. 335.

5 Medvetna val kräver förutsägbarhet

En förutsättning för att människor ska kunna göra medvetna pensionsval är att konsekvenserna av deras val är någorlunda förutsägbara. Människor behöver veta i *vilken riktning* val som de gör i dag påverkar deras framtida pensioner. Men de behöver också ha en rimlig uppfattning om *vilken nivå* deras framtida pensioner kommer att landa på om de agerar på det ena eller andra sättet i dag.

Distinktionen mellan riktning och nivå är viktig. Pensionssystemets konstruktion innebär att människor ibland vet i vilken riktning olika val påverkar deras pensioner. Om de arbetar mer eller längre eller gör extra tjänstepensionsavsättningar så kommer de att få högre pensioner. Men för att göra ett informerat val att gå upp till heltid, avstå från att ta ett sabbatsår eller komma överens med arbetsgivaren om löneväxling behöver de också kunna bedöma om detta krävs för att de ska få pensioner som de är nöjda med, eller om de kommer att få acceptabla pensioner ändå.

Pensionssystemet är konstruerat så att pensionsspararna inte fullt ut kan förutse sina framtida pensioner. Sedan systemet infördes har regler, nivåer och förmåner också ändrats på flera sätt (avsnitt 5.1).

Pensionsprognoser är centrala för människors pensionsplanering. Med webbtjänsten minPension kan pensionssparare få prognoser över sina framtida pensioner. Det är en avancerad tjänst, som täcker in det mesta av människors intjänade pension. Men för pensionssparare som har långt kvar till pensionen är prognoserna ändå osäkra, eftersom de bygger på antaganden om framtida intjänande och andra händelser i framtiden (avsnitt 5.2).

Dessutom är människors egna liv svåra att förutse. Det är svårt att veta hur deras livssituation som pensionärer kommer att se ut, hur

deras värderingar och preferenser kommer att förändras, och därmed vilka ekonomiska behov de kommer att ha som pensionärer. Det gör det svårare att göra medvetna val i pensionsfrågor (avsnitt 5.3).

5.1 Pensionerna påverkas av flera faktorer som inte är förutsägbara

Pensionssystemet behöver både göra det möjligt att förutse sin framtida pension och ha stabila regler över tid för att människor ska kunna göra informerade och rationella pensionsval. Men redan när dagens pensionssystem infördes innehöll det regler om bland annat delningstal och balansering som gjorde att människor inte fullt ut kunde förutse sina framtida pensioner. Delar av pensionerna påverkas också av utvecklingen på kapitalmarknaden, som inte heller den är förutsägbar.

Sedan systemet infördes har dessutom flera politiska beslut fattats som på olika sätt påverkar äldre människors inkomster och förutsättningarna för att gå i pension. Det gäller förändringar i pensionssystemet, men också i andra system, exempelvis skattesystemet och sjukförsäkringen. Sådana förändringar är inte förutsägbara för pensionsspararna.

5.1.1 Pensionssystemets konstruktion gör att pensionerna inte är helt förutsägbara

Pensionssystemet baseras på livsinkomstprincipen. Det innebär att alla arbetsrelaterade inkomster som människor har under livet, inom vissa gränser, påverkar deras pension. Men pensionssystemet är samtidigt konstruerat så att pensionsutfallet påverkas av flera faktorer som individen inte själv kan påverka eller förutse.

En viktig faktor är hur livslängden i samhället utvecklas. Ju längre människor förväntas leva, desto lägre blir en individs pension vid en given pensionsålder.²¹⁶ Tanken är att människor ska arbeta tillräckligt länge för att få en pension som de är nöjda med. Men hur mycket pension de kan förvänta sig vid en viss pensionsålder är inte möjligt att veta långt i förväg. Sedan dagens pensionssystem infördes har den

²¹⁶ Ds 2009:53, *Detta är pensionsöverenskommelsen*, s. 50–51.

förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder ökat med ungefär 1,8 år för kvinnor och 2,6 år för män.²¹⁷

Pensionsnivåerna är också beroende av ekonomin i pensionssystemet. Om skulderna i systemet överstiger tillgångarna används pensionssystemets balanseringsmekanism. Det innebär att både utbetalda pensioner och värdet av intjänade pensionsrätter får en sämre utveckling än de annars skulle ha fått.²¹⁸ Hur tillgångar och skulder i pensionssystemet utvecklas beror bland annat på befolkningsutvecklingen, sysselsättningsutvecklingen och värdeutvecklingen i pensionssystemets buffertfonder.²¹⁹ Detta är faktorer som enskilda pensionssparare inte kan påverka och har svårt att förutse.

Utvecklingen på kapitalmarknaden påverkar pensionerna eftersom delar av pensionskapitalet är placerat i fonder. Värdeutvecklingen har en direkt påverkan på utbetalningen av pensioner från fondförsäkringar, och kan påverka övriga pensioner indirekt. Bland annat ökar börsnedgångar risken för att inkomstpensionens balanseringsmekanism aktiveras.²²⁰ Pensionerna kommer förmodligen att bli mer beroende av kapitalmarknaden i framtiden. Dels kommer premiepensionen att få större betydelse för framtida pensionärer, som har tjänat in premiepension under hela arbetslivet. Dels går utvecklingen mot att tjänstepensionerna får större betydelse för människors pensioner. Yngre generationer får dessutom en större andel av sina tjänstepensioner i form av avgiftsbestämda pensioner, där kapitalet kan placeras i fondförsäkringar. Enligt minPension innebär detta att pensionssparandet och den utbetalda pensionen blir mer rörliga än tidigare, det vill säga att värdet kan både stiga och sjunka över tid.²²¹ Hur kapitalmarknaden utvecklas och hur det påverkar pensionerna är inte möjligt för pensionsspararna att förutse.

Pensionssystemet innehåller ett grundskydd för pensionärer med svag ekonomi. Tanken att människor ska göra medvetna val för att

²¹⁷ SCB, *Livslängd och dödlighet i olika sociala grupper*. Demografiska rapporter 2016:2. SCB, Statistikdatabas, Antal återstående år efter födelseregion, kön, ålder, år och utbildningsnivå, år 2022. www.statistikdatabasen.scb.se, hämtad den 8 maj 2023.

²¹⁸ Ds 2009:53, s. 68–73.

²¹⁹ Sundén A., The Swedish experience with pension reform. *Oxford Review of Economic Policy* 2006; 22(1):139–141. Weaver K. och Willén, A., The Swedish pension system after twenty years: Mid-course corrections and lessons. *OECD Journal of Budgeting* 2014; 13(3):6–7.

²²⁰ Ds 2009:53, s. 71–72.

²²¹ Min Pension, *Kompensationsgradsrapporten – Tema 2022: Hur mår våra pensioner på börsen?* 2022.

ta ansvar för sina pensioner handlar i första hand om att de ska arbeta in en tillräcklig inkomstgrundad pension, inte att de ska planera för att få del av grundskyddet.²²² Men man kan hävda att även grundskyddet bör vara känt och förutsägbart för att den enskilde ska kunna förutse olika tänkbara pensionsutfall och göra medvetna val baserade på dessa. Grundskyddet består av flera olika förmåner, med olika regelverk och olika inkomstprövning. Pensionsmyndigheten bedömer att grundskyddet är komplext och svårt att förstå.²²³ Det framstår som svårt för pensions sparare med lång tid kvar till pensioneringen att bedöma hur grundskyddet eventuellt kommer att falla ut för dem.

5.1.2 Ändrade regler gör det svårare att fatta medvetna beslut

Det kan vara svårt att fatta medvetna beslut för att påverka sin pension om viktiga delar i pensionssystemet ändras under pensions spararnas intjänandetid, eller om pensions spararna tror att sådana ändringar kommer att ske. Detsamma gäller om andra förändringar påverkar pensioneringen och pensionärernas ekonomi.

Sedan pensionssystemet infördes har flera sådana förändringar skett. Det kan finnas goda skäl för dessa förändringar. Men förändringarna gör det svårare för pensions spararna att veta vilket pensionsutfall de kan förvänta sig och att göra medvetna val för att ta ansvar för sina pensioner. Det kan också uppfattas som mindre meningsfullt att försöka göra sådana val.

Höjda åldersgränser påverkar möjligheten att gå i pension och möjligheten att fortsätta arbeta

När pensionssystemet infördes var tanken att åldersgränserna i pensionssystemet skulle ligga fast. Människor förväntades ändå arbeta längre när medellivslängden ökade för att få pensioner som de själva var nöjda med. Efter pensionsreformen ökade spridningen i pensionsåldrar men den genomsnittliga pensionsåldern förändrades mycket lite, trots att medellivslängden steg.²²⁴

²²² SOU 1994:20, *Reformerat pensionssystem*, s. 231–232.

²²³ Pensionsmyndigheten, *Alternativ för ett enklare grundskydd*. 2022, VER 2022–457, s. 1–3.

²²⁴ Ds 2019:2, *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem*, s. 95–101.

Riksdagen har därför höjt åldersgränserna i pensionssystemet och i kringliggande system, för att människor ska arbeta längre och tjäna in mer pension. Höjningarna inom pensionssystemet gäller minimiåldern för att ta ut inkomstgrundad ålderspension och minimiåldern för att få del av grundskyddet. Olika åldersgränser har också höjts och kommer att höjas i andra lagar, bland annat om sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, anställningsskydd och skatter. De första höjningarna gjordes år 2020, en andra omgång höjningar gjordes år 2023, och från år 2026 kommer åldersgränserna att knytas till en ”riktålder” som följer utvecklingen av livslängden.²²⁵

Som en följd av de höjda åldersgränserna i pensionssystemet har också arbetsmarknadens parter gjort vissa ändringar av de åldersgränser som finns i kollektivavtalen. Men många anställda, bland annat privatanställda arbetare inom avtalet SAF-LO och privatanställda tjänstemän inom avtalet ITP2, tjänar i dag inte in någon kollektivavtalad tjänstepension efter 65 års ålder.²²⁶

De höjda åldersgränserna påverkar människors möjligheter att gå i pension, att få del av andra socialförsäkringar och att fortsätta arbeta vid olika åldrar. Valmöjligheterna minskar för de som vill gå tidigt i pension och ökar för de som vill senarelägga sin pensionering.²²⁷ Innan höjningarna beslutades var dessa förändringar inte möjliga för pensionsspararna att förutse. I framtiden kommer riktåldern att bestämmas med sex års framförhållning. Men personer med längre tid kvar till pensioneringen kan inte säkert veta vid vilken ålder de kommer att kunna gå i pension, eller hur länge de kommer att kunna arbeta enligt reglerna i lagen om anställningsskydd.

Inkomstpensionstillägget gör det svårare att förutse sin pension

År 2021 infördes en ny förmån inom den allmänna pensionen, inkomstpensionstillägg. Tillägget betalas ut till personer som har fyllt

²²⁵ Prop. 2018/19:133, *En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv.*

Prop. 2021/22:181, *Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system.*

²²⁶ Finanspolitiska rådet, *Pensionssystemet och pensionärernas inkomster.* 2022, appendix 2. Collectum, Arbete efter ordinarie pensionsålder. www.collectum.se, hämtad den 30 juni 2023.

²²⁷ ISF, *Höjda åldersgränser i pensionssystemet.* Rapport 2023:6.

66 år och som får en inkomstgrundad ålderspension inom ett visst intervall.²²⁸

Inkomstpensionstillägget gjorde att personer med pensioner inom det aktuella intervallet fick en högre pension än de hade förväntat sig. Tilläggets konstruktion gör det också svårare för pensions sparare att förutse sina framtida pensioner.²²⁹ Inkomstpensionstillägget ingår inte i de prognoser som pensions spararna kan få genom minPension.²³⁰

Grundskyddet i pensionssystemet har förändrats

Inom grundskyddet är garantipensionen och den skäliga levnadsnivån i äldreförsörjningsstödet prisindexerade, och beloppsgränser i bostadstillägget är uttryckta i fasta krontal. Det innebär att det krävs politiska beslut för att inte värdet av dessa förmåner ska urholkas när reallönerna går upp. Det är inte möjligt för pensions spararna att förutse om och i så fall när sådana beslut kommer att fattas. Periodvis har nivåer och belopp legat stilla, ibland har de höjts.²³¹

Hösten 2022 gjordes relativt stora höjningar av garantipensionen och av konsumtionsstödet i bostadstillägget. Höjningarna genomfördes på ett sådant sätt att betydligt fler pensionärer än tidigare fick del av grundskyddet.²³² Pensionsmyndigheten har påpekat att livsinkomstprincipen får mindre betydelse om en stor andel av pensionärerna får del av grundskyddet.²³³ Det kan mer allmänt göra det svårare för människor att förutse konsekvenserna av val som de gör för att påverka sina inkomstgrundade pensioner.

År 2017 kom en dom från EU-domstolen som ändrade klassificeringen av den svenska garantipensionen, från en pensionsförmån till en så kallad minimiförmån.²³⁴ Domen ledde till att

²²⁸ 74a kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Lagen (2020:1239) om ändring i socialförsäkringsbalken.

²²⁹ Bergh A. och Kruse A., *Tryggare kan ingen vara? En ESO-rapport om socialförsäkringar och välfärdssystem*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2022:2, s. 182–183.

²³⁰ Intervju, minPension.

²³¹ ISF, *Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna under de senaste 30 åren*. Rapport 2022:2, s. 58–62.

²³² Prop. 2021/22:269, *Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina*. SFS 2022:1031.

²³³ Pensionsmyndigheten, *Ett nytt pensionssystem?* VER 2023–140, 2023.

²³⁴ EU-domstolens mål Boguslawa Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten, C-189/16, ECLI:EU:C:2017:946.

Pensionsmyndigheten fick räkna om garantipensionen för drygt 70 000 pensionärer som bodde i Sverige, men som tidigare hade bott eller arbetat utomlands.²³⁵ Omräkningarna kunde innebära högre eller lägre pensioner, vilket pensionärerna inte hade kunnat förutse. EU- domen innebar också att det saknas rättsligt stöd för att betala ut garantipension till pensionärer som bor utomlands. Det innebar att ungefär 48 000 pensionärer som bor i andra EES-länder, i Schweiz och i Storbritannien förlorade sin garantipension från och med 2023.²³⁶ De allra flesta hade förmodligen räknat med att få garantipension utbetald till sina nya hemländer när de valde att utvandra.

Tidigare kunde personer som kommit till Sverige som flyktingar och liknande tillgodoräkna sig ”hemlandstid”. Det innebar att de kunde få garantipension baserad på den tid som de varit bosatta i de länder som de flytt ifrån, och inte bara på bosättningsstid i Sverige. År 2023 togs regeln om hemlandstid bort. Flyktingar med låga inkomster som går i pension från och med år 2023 kommer därför i större utsträckning än tidigare generationer flyktingar att hänvisas till äldreförsörjningsstödet.²³⁷ De får därmed lägre inkomster än de haft anledning att förvänta sig.

Avdragsrätten för privat pensionssparande har begränsats

När pensionssystemet infördes beskrevs det privata pensionssparandet som en viktig del av systemet. Ett sätt att ta ansvar för sin pension var att komplettera avsättningarna till allmän pension och tjänstepension med ett privat sparande. Att uppmuntra privat sparande var också ett syfte med pensionsreformen.²³⁸

För förvärvsarbetande var privat pensionssparande avdragsgillt. Anställda kunde normalt spara upp till ett halvt prisbasbelopp per år.²³⁹ Men från år 2008 sänktes beloppet i ett par omgångar och år 2016 avskaffades avdragsrätten för privat pensionssparande helt för

²³⁵ ISF, *Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension*. Rapport 2022:7.

²³⁶ Socialdepartementet, *Utbetalning av garantipension inom EES och i Schweiz samt i Förenade kungariket*. Promemoria S2021/08121, s. 19–25.

²³⁷ Prop. 2021/22:237, *Borttagande av regler för tillgodoräknande av försäkringstid i vissa situationer*. SFS 2022:1266.

²³⁸ Lundberg U., Medborgare och investerare. *Mellan folkbildning och fonderådgivning: Nya perspektiv på pensionssystemet*. Redaktör: Lundberg U., Institutet för framtidsstudier, 2007, s. 17, 20. Ds 2009:53, s. 24–25.

²³⁹ 59 kap. om pensionssparavdrag i inkomstskattelagen (1999:1229) i dess ursprungliga lydelse.

de flesta förvärvsarbetande.²⁴⁰ Undantaget är de som inte får några avsättningar till tjänstepension, vilket i praktiken gäller företagare och vissa anställda utan kollektivavtal. Dessa kan fortfarande göra relativt stora avdrag för privat pensionssparande.²⁴¹

Den borttagna avdragsrätten för privat pensionssparande ändrade förutsättningarna för de flesta anställda på ett sätt som de inte kunnat förutse.

Andra ändringar i skattesystemet påverkar pensionärernas ekonomi

Sedan pensionssystemet infördes har riksdagen beslutat om en mängd ändringar i skattesystemet som har påverkat beskattningen av pensionsinkomster och arbetsinkomster. År 2007 infördes en skatte-reduktion för förvärvsarbete, ett ”jobbskatteavdrag”. Syftet var att det skulle bli mer lönsamt att arbeta. Åren därefter höjdes skatte-reduktionen ett antal gånger. För att kompensera äldre personer infördes år 2009 ett förhöjt grundavdrag från och med det år då en person fyller 66 år. Ytterligare ändringar i beskattningen av äldre har sedan gjorts åren 2010, 2011, 2013, 2014, 2016, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 och 2023, ofta genom att det förhöjda grundavdraget har höjts eller utvidgats.²⁴²

De återkommande förändringarna i skattesystemet gör det svårt för pensionssparare att förutse sin ekonomi efter pensioneringen. De har också svårt att förutse om sparande och avsättningar till pensionen under arbetslivet kommer att leda till lägre skatt när de tar ut pensionen och troligen har en lägre inkomst. Riksrevisionen har mer allmänt påpekat att det är svårt för pensionssparare att förstå de drivkrafter för arbete som skattesystemet är tänkt att ge.²⁴³

²⁴⁰ Lagen (2007:1406) om ändring i inkomstskattelagen, lagen (2014:1468) om ändring i inkomstskattelagen och lagen (2015:775) om ändring i inkomstskattelagen.

²⁴¹ 59 kap. 1 a § första stycket och 5 § inkomstskattelagen.

²⁴² Pensionsmyndigheten, *Skatt från och med 66-årsåret*. PID124950, 2014.

Pensionsmyndigheten, *Pension och skatt 2023*. VER 2022–464, 2022.

²⁴³ Riksrevisionen, *Att gå i pension – Varför så krångligt?* RiR 2014:13, s. 124.

Regler och tillämpningar i sjukförsäkringen kan påverka när människor går i pension

Regler inom sjukförsäkringen och hur Försäkringskassan tillämpar dem har ändrats över tid. Sådana förändringar kan påverka hur äldre människor försörjer sig och även när de går i pension.

När pensionssystemet infördes fick relativt många förtidspension under en period innan de tog ut ålderspension. År 2003 ersattes förtidspensionen av en sjukersättning och reglerna ändrades år 2008 så att betydligt färre personer än tidigare fick förmånen. Det kan innebära att äldre människor som har svårt att arbeta, men som inte beviljas sjukersättning, väljer att ta ut ålderspension tidigare än de annars skulle ha gjort. Det medför i så fall att de får lägre pensioner.²⁴⁴ För att begränsa detta problem beslutade riksdagen år 2022 om mer generösa regler för sjukersättning för äldre.²⁴⁵

Även regler och tillämpningar när det gäller sjukpenning har varierat över tid.²⁴⁶ Bland äldre personer kan avslag på en ansökan om fortsatt sjukpenning leda till att de går i pension tidigare än de annars skulle ha gjort.²⁴⁷

Ändrade regler och ändrad regeltillämpning inom sjukförsäkringen är inte möjliga för pensionsspararna att förutse.

Ändrade regler i flera tjänstepensionsavtal påverkar pensionerna

Inom flera avtalsområden har parterna de senaste åren kommit överens om att höja avsättningarna till tjänstepensionerna, för att möjliggöra deltidspension eller för att kompensera för att den allmänna pensionen upplevs bli för låg.²⁴⁸ Åldersgränserna för när anställda tjänar in tjänstepension har också ändrats i flera avtal.²⁴⁹ När sådana ändringar görs efter att anställda har börjat tjäna in pension blir deras framtida pensioner mindre förutsägbara.

²⁴⁴ ISF, *Striktare sjukförsäkring och tidig ålderspensionering*. Rapport 2014:7.

²⁴⁵ 33 kap. 10a–b §§ SFB. Lagen (2022:1222) om ändring i socialförsäkringsbalken.

²⁴⁶ ISF, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan*. Rapport 2018:16.

²⁴⁷ ISF Rapport 2014:7.

²⁴⁸ Forena, *Pensionsreform 2024, Del 2: Tjänstepension*. 2019, s. 17. AMF, *Flyttrapport 2022*, s. 9–11.

²⁴⁹ ISF, *Urvecklingen av kollektivavtalade ersättningar sedan 2000-talets början*. Rapport 2018:14, kap. 7. Finanspolitiska rådet, *Pensionssystemet och pensionärens inkomster*. 2022, appendix 2.

Förväntningar om kommande förändringar kan göra människor mindre benägna att planera för sin pension

För yngre personer med lång tid kvar till pensioneringen kan det framstå som osannolikt att regler och nivåer i dagens pensionssystem kommer att gälla när de själva går i pension. Både de senaste årens förändringar av det nuvarande pensionssystemet och Sveriges historia av återkommande pensionsreformer talar för att förändringar är att vänta även i framtiden.

På senare tid har pensionsdebattörer till exempel diskuterat höjda avsättningar och möjligheten att använda överskott i inkomst-pensionssystemet för att höja pensionerna.²⁵⁰ Om sådana förslag genomförs kan det få stor påverkan på människors framtida pensioner. I en undersökning från Pensionsmyndigheten av ”oroliga pensionssparare” ger flera intervjupersoner också uttryck för osäkerhet om hur pensionssystemet kommer att fungera i framtiden.²⁵¹

Det framstår förmodligen som svårare och mindre relevant för människor att försöka göra långsiktiga val för att påverka pensionen om de tror att reglerna för deras pensioner kommer att förändras innan de går i pension.

5.2 Pensionsprognoser är osäkra för de som har långt kvar till pensioneringen

Pensionsprognoser är ett viktigt verktyg för att pensionsspararna ska kunna planera inför sin pensionering och göra medvetna val om sådant som påverkar deras pension.²⁵² De mest använda prognoserna är de individuella pensionsprognoser som minPension tillhandahåller.

Prognoser från minPension grundar sig på omfattande dataunderlag och metoder som har tagits fram i samarbete mellan Pensionsmyndigheten, Svensk Försäkring och andra aktörer i pensionsbranschen. Prognostjänsten har uppmärksammat internationellt som ett bra

²⁵⁰ Pensionsmyndigheten, *Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet*. VER 2021–175, 2021. TCO, *Höj den allmänna pensionen*. TCO Rapport, 2022, s. 12–13. Lundberg J., *Sex skäl att inte höja pensionskatten*. Timbro, 2021, s. 13.

²⁵¹ Pensionsmyndigheten, *Rapport oroliga sparare FINAL*, Powerpointpresentation, 2022, bild 32, 38.

²⁵² ISF, *Träffar prognoserna rätt?* Rapport 2015:16, s. 15.

exempel på pensionsprognoser.²⁵³ De råd om ”best practice” för prognostjänster på pensionsområdet som EU-organet EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) tagit fram har stora likheter med minPension.²⁵⁴

Samtidigt bygger pensionsprognoser delvis på antaganden om framtida händelser och är därför osäkra, i synnerhet för de som har långt kvar till pensioneringen. Det behöver pensionsspararna vara medvetna om när de tar del av sina prognoser.

5.2.1 Prognoserna utgår från intjänad pension och antaganden om framtida intjänande

De som loggar in på minPension får först se en grundprognos baserad på vissa standardinställningar. Därefter kan de gå vidare till en ”simulator” där de själva kan ändra vissa inställningar, exempelvis pensionsålder eller uttagstid för vissa tjänstepensioner, och se hur det påverkar pensionen. Enkla prognoser från minPension visas också för de som loggar in på Pensionsmyndighetens webbplats och vissa andra webbplatser. Före år 2018 skickades även prognoser för den allmänna pensionen ut med årsbeskeden från Pensionsmyndigheten.

Prognoserna utgår från hur mycket pension en person hittills har tjänat in, och gör sedan antaganden om personens framtida intjänande. Prognoserna bygger på detaljerade uppgifter om regler och beräkningar i de olika pensionerna. Några grundläggande principer för prognoserna beskrivs i en ”prognosstandard” som Pensionsmyndigheten och företagen i pensionsbranschen kommit överens om.²⁵⁵

Personer som har fyllt 54 år kan även använda tjänsten Uttagsplaneraren. Den baseras i högre grad än den vanliga prognosen på verkliga uppgifter om intjänad pension, och tar också hänsyn till skatter. Avsikten är att tjänsten ska ge mer tillförlitlig och användbar information till personer som snart kommer att gå i pension.²⁵⁶

²⁵³ MinPension, *Verksamhetsöversikt 2021*, s. 7, 15.

²⁵⁴ EIOPA, *Technical advice on the development of pension tracking systems*. EIOPA-BoS-21-535, 2021.

²⁵⁵ Pensionsmyndigheten, *Standard för pensionsprognoser*. 2022.

²⁵⁶ Min Pension, *Verksamhetsöversikt 2022*, s. 8–9.

Nästan all intjänad pension i Sverige ingår i prognoserna

Min Pension bedömer att uppgifterna om intjänad pension täcker det allra mesta som människor tjänat in i Sverige – 100 procent av den allmänna pensionen, 99 procent av tjänstepensionerna och 95 procent av det privata pensionssparandet.²⁵⁷ Det som saknas är främst uppgifter om privat pensionssparande via vissa banker.²⁵⁸

Prognoserna baseras på antaganden om framtida intjänande

När det gäller framtida intjänande baseras prognoserna på antaganden. Antagandena påverkar prognosen mer ju längre tid en person har kvar till pensioneringen.

Prognoserna antar att en persons inkomst fram till pensioneringen kommer att vara densamma som personens aktuella förvärvsinkomst. För många yngre personer är detta inte realistiskt. Om de får arbete med högre lön senare i livet så kommer tidiga prognoser att underskatta deras framtida pensioner. Det är viktigt att de som tar del av prognoserna förstår detta. Enligt prognosstandarderna ska pensionsprognosen svara på frågan:

Om jag fortsätter att arbeta och spara som idag, vilken pension kan jag då förväntas få?²⁵⁹

På Pensionsmyndighetens webbplats sägs att:

Tänk på att resultatet i prognosen kan skilja sig från vad du faktiskt kommer att få ut i pension. Prognosen ger en ögonblicksbild av din framtida pension. Om något i din livssituation ändras, till exempel om du byter jobb eller om din lön ändras, bör du göra en ny prognos.²⁶⁰

Flera faktorer i prognoserna baseras på antaganden

Prognoserna anges i fasta priser, det vill säga i dagens penningvärde. Prognoserna tar inte hänsyn till ekonomisk tillväxt. Antagandet om nolltillväxt är inte realistiskt, men görs för att prognoserna ska bli mer

²⁵⁷ Min Pension, *Detta är minPension i Sverige AB*. 2023, s. 6.

²⁵⁸ Intervju, minPension, 2023. Min Pension, MinPensionsPodden nr 148, 3 september 2021.

²⁵⁹ Pensionsmyndigheten, *Underlag för Standard för pensionsprognoser*. 2022, avsnitt 2.

²⁶⁰ Pensionsmyndigheten, Se vad du kan få i pension per månad. www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 4 april 2023.

begripliga. Antagandet innebär att pensionen uttryckt i fasta priser blir jämförbar med den lön som pensionsspararen har i dag.

I prognoserna ingår också antaganden om kapitalavkastning och avkastningsskatt. Andra faktorer som påverkar pensionerna är administrativa avgifter och förvaltningsavgifter, arvsvinster, livslängdsantaganden och prognosräntor. I vissa fall har minPension verkliga uppgifter om dessa faktorer, i andra fall används schablonmässiga antaganden. Uttagsplanerarens prognoser om pensionsinkomster efter skatt antar att dagens skattesatser kommer att gälla även när pensionen tas ut.

De antaganden som ingår i prognoserna är mer eller mindre osäkra, och kan leda till både över- och underskattningar. För den enskilde är det mycket svårt att sätta sig in i dessa olika antaganden och bedöma hur realistiska de är. Enligt minPension är antagandena relativt försiktiga – de underskattar hellre än överskattar människors framtida pensioner.²⁶¹

Om prognosstandarden ändras kan enskilda pensionssparares prognoser bli högre eller lägre än tidigare. En sådan ändring gjordes hösten 2022. Då ändrades bland annat antagandena om framtida avkastning och avkastningsskatt.²⁶²

5.2.2 Det finns vissa brister och felkällor i prognoserna

Det finns också andra osäkerheter och brister i prognoserna som gör det svårare för pensionsspararna att förutse sina framtida pensioner, och hur pensionerna påverkas av olika val som de kan göra. Det beror delvis på att pensionssystemet är komplicerat och att det finns delar som är svåra eller omöjliga att förutsäga.

- Inkomstpensionstillägget ingår inte i prognoserna eftersom det är osäkert hur det kommer att falla ut i framtiden. Pensionssparare som kan komma att få rätt till inkomstpensionstillägg får i stället se en textruta med information om detta i sina prognoser.²⁶³

²⁶¹ Min Pension, MinPensionsPodden nr 148, 3 september 2021.

²⁶² MinPension, Ändrad prognosstandard påverkar prognosen. 2022. www.blogg.minpension.se, hämtad den 3 april 2023. Pensionsnyheterna, Ny prognosstandard riskerar att ge missvisande pensionsprognoser, 2022-11-24.

²⁶³ Intervju, minPension. Information från Pensionsmyndigheten.

- Utländska pensioner, änkepensioner och yrkesskadelivräntor ingår inte i prognoserna. Dessa förmåner kan också påverka prognoserna för garantipensionen. Pensionssparare med garantipension i sina prognoser får information om att garantipensionen kan påverkas av utländska pensioner.²⁶⁴
- Andra delar av grundskyddet än garantipensionen ingår inte i prognoserna. Det beror på att beräkningen av dessa förmåner baseras på uppgifter som inte finns i offentliga register.²⁶⁵ Det innebär att pensionärer med bostadstillägg eller äldreomsorgsstöd kan få betydligt högre inkomster än vad som har framgått av deras prognoser.
- Prognoserna för framtida avsättningar till avgiftsbestämda tjänstepensioner baseras på de fyra stora kollektivavtalen. Men inom flera kollektivavtal finns möjlighet till högre avsättningar genom lokala eller branschvisa avtal. Dessa ingår inte i prognoserna.²⁶⁶
- Enskilda anställda kan också komma överens med arbetsgivaren om att växla exempelvis lön, bonus eller intjänad ledighet till tjänstepension. Det ingår inte heller i prognoserna över framtida intjänande.²⁶⁷
- I vissa tjänstepensionsförsäkringar kan man välja återbetalningsskydd eller familjeskydd. MinPension har inte alltid information om vilka som har gjort dessa val. Det kan leda till fel i prognoserna.²⁶⁸

²⁶⁴ Information från Pensionsmyndigheten.

²⁶⁵ Intervju, minPension. Information från Pensionsmyndigheten.

²⁶⁶ MinPension, Så beräknar vi din pensionsprognos. www.minpension.se, hämtad den 3 april 2023.

²⁶⁷ MinPension, Så beräknar vi din pensionsprognos. www.minpension.se, hämtad den 3 april 2023.

²⁶⁸ MinPension, Så beräknar vi din pensionsprognos. www.minpension.se, hämtad den 3 april 2023.

- Pensionsspararna får själva fylla i vilket tjänstepensionsavtal de omfattas av, eftersom minPension saknar information från valcentralerna om detta.²⁶⁹ Pensionsspararna kan också själva ändra uppgifter om aktuell lön.²⁷⁰ Om de anger fel uppgifter, eller glömmer att uppdatera när uppgifterna ändras, blir prognoserna fel.
- Personer som har börjat ta ut pension kan fortsätta göra prognoser fram till 80 års ålder. Men dessa prognoser har brister. Bland annat saknas vissa tjänstepensioner som är ”under utbetalning”.²⁷¹
- Dessutom kan olika regeländringar som påverkar pensionerna medföra att tidigare prognoser inte längre är rättvisande.

Att utländska pensioner och delar av grundskyddet inte ingår i prognoserna gör att prognoserna blir mindre relevanta för migranter och låginkomsttagare. Det kan vara en anledning till att dessa grupper tar del av pensionsprognoser i mindre utsträckning än andra.

5.2.3 Prognoserna stämmer bättre närmare pensioneringen

Det är metodmässigt svårt att utvärdera hur bra pensionsprognoserna stämmer med verkliga utfall, eftersom olika förhållanden kan förändras mellan prognos och pensionsutbetalning. ISF och Pensionsmyndigheten har utvärderat prognoser för den allmänna pensionen som har gjorts de sista sju respektive tio åren inför pensioneringen.²⁷² Utvärderingarna visar att tidiga prognoser är osäkra, och att de avvikelser mellan prognoser och verkliga utfall som beror på intjänandet minskar ju närmare pensioneringen prognoserna görs. Men även prognoser som görs nära pensioneringen avviker ofta så mycket från det verkliga utfallet att det kan vara problematiskt för personer med små ekonomiska marginaler.

²⁶⁹ Intervju, minPension.

²⁷⁰ Min Pension, MinPensionsPodden nr 148, 3 september 2021.

²⁷¹ MinPension, *Verksamhetsöversikt 2022*, s. 9. MinPension, Så här fungerar minPension om du har börjat ta ut pension. www.blogg.minpension.se, hämtad den 4 april 2023. Pensionsmyndigheten, Se vad du kan få i pension per månad. www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 31 maj 2023.

²⁷² ISF Rapport 2015:16. Pensionsmyndigheten, *Utvärdering av individuella prognoser för allmän pension*. 2019.

Pensionsmyndighetens studie gjordes efter att ett systematiskt fel i prognoserna för invandrare hade rättats. Då var det genomsnittliga felet i prognoserna tio år före pensioneringen 21,8 procent. Året före pensioneringen visade prognoserna i genomsnitt 5,9 procent fel. Felen var störst i prognoser som innehöll garantipension.²⁷³

I Pensionsmyndighetens utvärdering underskattade prognoserna i de flesta fall pensionen. I ISF:s utvärdering var däremot överskattningar vanligare. Både överskattningar och underskattningar av den framtida pensionen kan på olika sätt vara negativa, och medföra att människor gör val som inte är optimala.²⁷⁴

Det är viktigt att prognoser är träffsäkra för personer som snart tänker gå i pension, eftersom pensionsbeslutet och olika val som de gör i anslutning till pensioneringen kan ha stor betydelse för deras ekonomi som pensionärer. Samtidigt innebär livsinkomstprincipen att val som människor gör tidigt i livet kan vara svåra att ändra eller kompensera för i efterhand. En underlagstext för prognosstandarderna säger:

För yngre personer är naturligtvis prognosen osäker, men en prognos ska ge en någorlunda rimlig uppfattning om den framtida pensionen för att kunna fungera som en signal och ett beslutsunderlag för ett eventuellt agerande. Agerandet kan bestå i att förändra sin arbetsituation genom att t.ex. gå från deltid till heltid, eller att ta ett beslut om att börja spara privat till pensionen.

För äldre personer, som börjar närma sig pensionen, är prognosen främst ett beslutsunderlag för att bestämma när man ska pensionera sig, men också för att till exempel kunna se effekterna av att gå ner på deltid för att trappa ned successivt. Prognosen ska då kunna ge en tämligen exakt uppgift om pensionens storlek vid olika grader av uttag och vid olika uttagstidpunkter, om dessa infaller under de närmaste åren.²⁷⁵

En kvalitativ undersökning tyder på att de pensionssparare som tar del av prognoser under intjänandetiden tycker att de är intressanta, och att de flesta förstår att prognoserna är osäkra för personer som har långt kvar till pensionen. Men pensionssparare med låg kunskap om pensionsfrågor missförstår ofta prognoserna och prognosverktyget på olika sätt. Även pensionssparare med goda pensionskunskaper är

²⁷³ Pensionsmyndigheten, *Utvärdering av individuella prognoser för allmän pension*.

²⁷⁴ ISF Rapport 2015:16, s. 66–67.

²⁷⁵ Pensionsmyndigheten, *Underlag för Standard för pensionsprognoser*. 2022, avsnitt 1.

ibland osäkra på hur prognoserna hanterar exempelvis löneutveckling och inflation.²⁷⁶

Äldre personer som gör pensionsprognoser inför sin pensionering ägnar mer tid än yngre pensionssparare åt att pröva hur olika val påverkar pensionsprognoserna.²⁷⁷ I en enkätundersökning bland nyblivna pensionärer tyckte de flesta, 82 procent, av de som hade gjort pensionsprognoser inför sin pensionering att prognoserna stämde ganska bra eller mycket bra med de pensioner som de fick.²⁷⁸

5.3 Livet är inte förutsägbart

Det är inte bara pensionssystemets utveckling och hur den påverkar människors pensioner som kan vara svåra att förutse. Människor gör många val i livet som påverkar deras inkomster och framtida livssituation. De väljer utbildning och yrke, de gör olika karriärval i arbetslivet, de bildar familj, skaffar barn, är föräldralediga, och så vidare. De långsiktiga konsekvenserna av sådana val är inte alltid förutsägbara.

Det kan också vara svårt för människor att förutse hur livet som pensionär kommer att bli och vilka ekonomiska behov som de kommer att ha efter pensioneringen. Traditionella beslutsmodeller antar ofta att människors preferenser är konsistenta över tid. Men en viktig begränsning av människors förmåga att planera långsiktigt är just att både deras livssituation och deras värderingar och preferenser kan förändras.²⁷⁹

En viktig faktor är hur länge de kommer att leva och vara friska efter pensioneringen. Människors familjesituation, bostadssituation, intressen och livsstil som pensionärer påverkar också deras ekonomiska behov, och även dessa faktorer kan vara svåra att

²⁷⁶ Pensionsmyndigheten och Beyond, Pensionsmyndigheten – Digitalt orange kuvert. Powerpointpresentation, 2021, bild 39–41.

²⁷⁷ Intervju, Pensionsmyndigheten.

²⁷⁸ Pensionsmyndigheten, Pensionsbeslutsundersökningen 2018. Powerpointpresentation, 2019, bild 5.

²⁷⁹ Rowlingson K., Private pension planning: The rhetoric of responsibility, the reality of insecurity. *Journal of Social Policy* 2002; 31(4):631. Møller M. och Nielsen N. C., *Framtidens tjänstepensioner*. SNS Förlag, 2011, s. 145.

Medvetna val kräver förutsägbarhet

förutse tidigt i livet.²⁸⁰ Det gör det också svårare att göra medvetna val i pensionsfrågor.

²⁸⁰ Foster L., Young people and attitudes towards pension planning. *Social Policy & Society* 2017; 16(1):65–80.

6 Medvetna val kräver valmöjligheter

Människor kan inte ta ansvar för sina framtida pensioner genom att göra medvetna val om de inte har valmöjligheter. Pensionssystemet innehåller valmöjligheter, men också regler och restriktioner som begränsar människors val (avsnitt 6.1).

Människors valmöjligheter påverkas också av deras livssituation och av de sociala sammanhang de befinner sig i. Det finns stora skillnader mellan olika individer och grupper när det gäller vilka valmöjligheter de har. Det gäller både val som påverkar hur mycket pension de tjänar in och val av pensionsålder (avsnitt 6.2).

6.1 Pensionssystemet innehåller både valmöjligheter och begränsningar

Människor kan göra flera olika val som påverkar deras framtida pensioner. Men reglerna i pensionssystemet och andra system begränsar också människors möjligheter att påverka sina pensioner. Begränsningarna gäller bland annat avsättningsnivåer, eget sparande och pensionsålder.

6.1.1 Begränsade möjligheter att välja avsättningsnivåer och eget sparande

Avsättningsnivåerna är bestämda i lag för den allmänna pensionen och i kollektivavtal för de flesta tjänstepensioner. Då kan enskilda pensionssparare varken välja lägre eller högre avsättningar. Därför har de svårt att själva påverka sina pensioner genom att välja hur stor del av deras arbetsinkomster de vill sätta av till pensionen.

Eftersom pensionsspararna inte kan välja *lägre* avsättningar är pensionsavsättningarna i praktiken ett tvångssparande. Det kan motiveras av att många annars inte skulle spara tillräckligt för att

ha en försörjning när de inte längre kan arbeta. Men samtidigt är det inte säkert att ett sådant tvångssparande är optimalt för alla människor, i alla faser av livet. Avsättningarna till tjänstepensioner varierar vid olika lönenivåer och mellan olika avtal och därför blir de obligatoriska avsättningarna också olika höga för olika grupper på arbetsmarknaden.²⁸¹

Att pensionsspararna inte kan välja *högre* avsättningar innebär att de som vill förbättra sin framtida pension genom att avsätta mer pengar har begränsade möjligheter att göra det. Ett undantag är löneväxling och andra individuella extraavsättningar till tjänstepension, i de fall arbetsgivaren erbjuder det. Av skatteskal riktas sådana erbjudanden främst till anställda med höga inkomster.²⁸²

När pensionssystemet infördes beskrevs det privata pensions-sparandet som ett viktigt sätt för människor att själva påverka sina pensioner. Men avdragsrätten för sådant sparande har sedan dess tagits bort för de flesta anställda.²⁸³

6.1.2 Åldersgränser påverkar när människor går i pension

Ett viktigt budskap när dagens pensionssystem infördes var att det inte längre finns någon fast pensionsålder. Däremot finns det åldersgränser för när man kan börja ta ut pension och hur länge man har rätt att fortsätta arbeta. Dessa åldersgränser begränsar människors möjligheter att påverka sina pensioner genom egna val.

Ett syfte med minimiåldrarna för att ta ut pension är att ge människor drivkrafter att arbeta tillräckligt länge för att deras pensionsavsättningar ska kunna försörja dem under deras tid som pensionärer. Men åldersgränserna gäller för alla, även för de som skulle ”ha råd” att gå i pension tidigare.²⁸⁴

Hur länge människor kan fortsätta arbeta påverkas av lagen om anställningsskydd (LAS). Efter den så kallade LAS-åldern har arbetsgivaren rätt att säga upp den anställde. Personer som skulle

²⁸¹ Møller M. och Nielsen N. C., *Framtidens tjänstepensioner*. SNS Förlag, 2011, s. 25–39, 146–148.

²⁸² ISF, *Löneväxling till tjänstepension*. Rapport 2022:3.

²⁸³ 59 kap. inkomstskattelagen (1999:1229).

²⁸⁴ ISF, *Möjligheter till tidig pensionering*. Rapport 2021:7, s. 91.

vilja arbeta längre än till LAS-åldern för att höja sina framtida pensioner har därför inte alltid möjlighet att göra det. Sedan pensionsreformen genomfördes har LAS-åldern höjts två gånger. En analys av den första höjningen visar att den ledde till att vissa anställda arbetade längre och gick i pension senare.²⁸⁵ LAS-reglerna gäller för anställda. Företagare kan arbeta längre om de vill. Företagare är också tydligt överrepresenterade bland de äldre personer som fortfarande arbetar.²⁸⁶

6.1.3 Regler och villkor inom pensionssystemet pekar på fler restriktioner

Regler och villkor för olika delar av pensionen innebär också andra begränsningar i hur människor kan hantera och ta ut sina pensioner.

- Pensionsrätter för premiepension kan överföras mellan makar och registrerade partner men inte mellan samboende, och andra pensionsrätter för inkomstpension eller tjänstepension kan över huvud taget inte överföras eller delas mellan makar.²⁸⁷
- Val av förvaltningsform och fonder är avgränsade till vissa delar av pensionen och till vissa förbestämda alternativ.
- Tjänstepensioner och privat pensionssparande kan ibland tas ut tidsbegränsat, men den allmänna pensionen betalas alltid ut livsvarigt.
- Uttag av allmän pension kan avbrytas eller pausas, till exempel om pensionstagaren börjar arbeta igen, men det går inte att avbryta uttag av tjänstepension och privat pensionssparande när de väl har börjat.
- Den allmänna pensionen betalas ut med en förskottsränta, som innebär högre pensionsutbetalningar för nyblivna pensionärer och lägre utbetalningar senare i livet – en utbetalningsprofil som pensionären inte kan påverka.²⁸⁸

²⁸⁵ ISF, *Höjda åldersgränser i pensionssystemet*. Rapport 2023:6.

²⁸⁶ ISF, *Tidig och sen pensionering*. Rapport 2020:7. SCB, Statistikdatabas, RAMS-data. www.statistikdatabasen.scb.se, hämtad den 12 april 2023.

²⁸⁷ Pensionsmyndigheten, *Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner*. VER 2023–23, 2023.

²⁸⁸ Møller M. och Nielsen N. C., *Framtidens tjänstepensioner*, s. 158–159.

Det beror på människors livssituation och preferenser om sådana regler och villkor innebär verkliga begränsningar för deras möjligheter att göra val och påverka sina pensioner.

6.2 Ibland är valmöjligheterna i livet begränsade

Tanken att människor själva ska ta ansvar för sin pension innebär att de genom egna beslut ska påverka hur mycket pension de tjänar in under sitt arbetsliv, och att de genom att välja hur länge de arbetar och när de går i pension ska påverka nivån på den utbetalda pensionen. Men valmöjligheterna när det gäller sådana livsval kan vara begränsade, och olika former av ojämlikhet i samhället innebär att de är mer begränsade för vissa än för andra.

6.2.1 Ojämlika inkomster ger ojämlika pensioner

Hur mycket pension människor tjänar in beror på en mängd val och händelser under livet – vilka utbildningar de väljer, vilka arbeten de får, hur deras arbetsförhållanden ser ut och hur deras yrkeskarriärer utvecklas. Dessa val och händelser kan i sin tur påverkas av faktorer som social bakgrund, kön, familjesituation, hälsa, informellt omsorgsarbete, födelseland, bostadsort och bostadssituation.²⁸⁹ Hur stora valmöjligheter människor i realiteten har kan därför variera mycket mellan olika grupper. Så här skriver en forskare:

Vissa grupper har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden, andra har svårt att stanna kvar på den länge nog för att tjäna ihop till en anständig pensionsnivå, ytterligare andra är utsatta för systematisk diskriminering. Är förutsättningarna verkligen lika för alla? I vilken utsträckning har vi möjlighet att välja våra liv, och framför allt, i vilken grad har vi möjlighet att välja bort omständigheter som vi inte själva har valt?²⁹⁰

Familjebakgrund och uppväxtmiljö har stor betydelse för vilka utbildningar ungdomar väljer och hur bra de lyckas i skolan. Det har

²⁸⁹ Preston C. m.fl., What are the structural barriers to planning for later life? A scoping review of the literature. *Social Inclusion* 2019; 7(3):17–26.

²⁹⁰ Lundberg U., Medborgare och investerare. *Mellan folkbildning och fonderådgivning: Nya perspektiv på pensionssystemet*. Redaktör: Lundberg U., Institutet för framtidsstudier, 2007, s. 18.

i sin tur stor betydelse för vilka arbeten och arbetsinkomster de får och hur mycket pension de tjänar in.²⁹¹

Utbildnings- och yrkesval påverkas också av traditionella könsroller. Kvinnodominerade yrken har ofta lägre löner än mansdominerade yrken. Det leder till att kvinnor tjänar in mindre pension än män. Könsskillnaden i intjänande förstärks av att kvinnor arbetar deltid i betydligt större omfattning än män. En viktig anledning till det är att kvinnor ofta gör mer obetalt arbete än män, i form av hushållsarbete och informellt omsorgsarbete.²⁹²

Forskningen om kön och könsskillnader illustrerar också att flera val som påverkar människors pensioner i praktiken ofta görs inom familjer snarare än av enskilda individer. Då kan valmöjligheterna påverkas och ibland begränsas av olika former av förhandlingar och förpliktelser i relation till andra familjemedlemmar.²⁹³

Inkomstskillnaderna mellan låg- och höginkomsttagare i Sverige är betydande.²⁹⁴ Inkomstjämligheten har ökat sedan början av 1980-talet. Ökningen verkar främst bero på kapitalinkomsternas fördelning, men också på att låginkomsttagare är mer beroende än höginkomsttagare av offentliga ersättningar och förmåner, och att dessa inte har följt med i reallöneutvecklingen.²⁹⁵ Den senare effekten påverkar också hur mycket pension människor tjänar in.

Inom många områden som påverkar pensionerna finns stora skillnader mellan personer med svensk och utländsk bakgrund, och mellan människor bosatta i olika delar av Sverige. Det gäller bland annat utbildning, arbete, hälsa och inkomster.²⁹⁶ Personer som har invandrat till Sverige i vuxen ålder har mer allmänt svårt att hinna tjäna in en bra inkomstgrundad pension, eftersom den baseras på hela livets inkomster.²⁹⁷ Även människor som drabbas av sjukdomar, skador

²⁹¹ SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet*, kap. 8. Edling C. och Liljeros F., Social skiktning. *Ett delat samhälle – makt, intersektionalitet och social skiktning*. Redaktörer: Edling C. och Liljeros F., Liber, 2022, s. 10–32.

²⁹² SOU 2020:46, s. 30–31, 180–181. Evertsson M., Kön. *Ett delat samhälle – makt, intersektionalitet och social skiktning*. Redaktörer: Edling C. och Liljeros F., Liber, 2022, s. 78–99.

²⁹³ Evertsson M., Kön. *Ett delat samhälle – makt, intersektionalitet och social skiktning*.

²⁹⁴ SOU 2020:46, s. 167–168.

²⁹⁵ SOU 2020:46, s. 26, 173.

²⁹⁶ SOU 2020:46, s. 26–27, 165–184, 476–480, 492–506.

²⁹⁷ Pensionsmyndigheten, *Hur ser inkomsterna ut för utrikes födda pensionärer?* PID281901, 2022.

eller funktionsnedsättningar kan ha svårt att arbeta in en bra pension.²⁹⁸

En undersökning från Pensionsmyndigheten bland ”oroliga pensions sparare” visar att vissa människor inte har förmågan eller möjligheterna att göra de medvetna val som de skulle vilja göra:

Det kan vara en arbetslöshet som inte går att komma ur, sjukskrivning eller skuldsättning, som har lett till att man inte kan spara och ta hand om sin ekonomi på det sätt som man vill. Konsekvensen blir en lägre pension och en arbetsmarknadssituation som kan bli svår att komma ur.²⁹⁹

Tjänstepensionen är ett viktigt komplement till den allmänna pensionen. Ett av Pensionsmyndighetens huvudbudskap är att anställda bör se till att de får tjänstepension. De flesta anställda tjänar också in tjänstepension. Men en tidigare studie från ISF visar att lågavlönade, utrikes födda, personer med svag förankring på arbetsmarknaden och anställda i småföretag i större utsträckning än andra saknar tjänstepension.³⁰⁰ Det hänger troligen samman med att dessa grupper har sämre möjligheter att välja arbetsgivare som erbjuder bra anställningsvillkor.

6.2.2 Spridningen i pensionsåldrar ökar men alla väljer inte när de ska gå i pension

Spridningen i pensionsåldrar har ökat kraftigt över tid sedan dagens pensionssystem infördes. Det kan tyda på att individuella val har fått större betydelse för när människor går i pension. En tidigare rapport från ISF tyder också på att de flesta människor har positiva motiv för att gå i pension. De allra flesta som har gått i pension uppger att de hade meningsfulla saker som de såg fram emot att göra som pensionärer. De allra flesta som har fortsatt arbeta efter 65 gjorde det också för att de trivdes med sina arbeten.³⁰¹

Men det finns de som också uppger mer negativa pensionsmotiv, som tyder på att de haft begränsade möjligheter att själva välja när de gick i pension. Det gäller motiv kopplade till deras egen eller ibland någon

²⁹⁸ Preston C. m.fl., What are the structural barriers to planning för later life? A scoping review of the literature.

²⁹⁹ Pensionsmyndigheten, Rapport oroliga sparare FINAL. Powerpointpresentation, 2022, bild 41.

³⁰⁰ ISF, *Vem får avsättningar till tjänstepension?* Rapport 2018:15.

³⁰¹ ISF Rapport 2020:7.

anhörigs hälsa, stressigt arbete och att arbetsgivare eller arbetskamrater har varit negativa till att de skulle arbeta kvar.³⁰²

Forskare har identifierat flera faktorer som kan begränsa människors möjligheter att själva välja när de går i pension. Personliga faktorer som kan påverka pensioneringen är egen ohälsa, ohälsa hos make eller annan närstående eller att maken avlider. Arbetsrelaterade faktorer kan också ha stor betydelse, exempelvis arbetslöshet, påfrestande arbetsförhållanden, förändrade arbetsförhållanden (arbetstider, arbetsuppgifter eller arbetsorganisation) och arbetsgivares och kollegors attityder till äldre anställda.³⁰³ Flera studier pekar mot att möjligheterna att själv bestämma när man går i pension ofta är sämre för personer som riskerar låga pensioner. Det hänger samman med skillnader i hälsa och arbetsförhållanden mellan olika grupper på arbetsmarknaden.³⁰⁴

Åldersgränser inom andra socialförsäkringar än pensionssystemet kan också påverka när människor går i pension. I Sverige upphör rätten till sjukersättning från och med 2023 vid 66 års ålder (tidigare vid 65 års ålder). Då övergår sjukersättningen automatiskt till uttag av allmän pension.³⁰⁵ Även långtidssjukskrivna kan ha svårare att få fortsatt sjukpenning efter att de har uppnått den ålder då de kan få del av pensionssystemets grundskydd. Striktare regler och en mer restriktiv tillämpning av sjukförsäkringen sedan början av 2000-talet kan dessutom ha lett till att fler har gått tidigt i pension, även före 65 års ålder.³⁰⁶

Äldre som blir arbetslösa har sämre möjligheter än yngre att skaffa nytt arbete.³⁰⁷ Det kan leda till tidig pensionering.³⁰⁸ Rätten till

³⁰² ISF Rapport 2020:7.

³⁰³ Fischer G. G. m.fl., Retirement timing: A review and recommendations for future research. *Work, Aging and Retirement* 2016; 2(2):230–261. Moffatt S. och Heaven B., ”Planning for uncertainty”: Narratives on retirement transition experiences. *Ageing & Society* 2017; 37:879–898.

³⁰⁴ Moffatt S. och Heaven B., ”Planning for uncertainty”: Narratives on retirement transition experiences. Brandstedt E. och Brülde B., Om betydelsen av rättvisa för hållbara pensionssystem: En analys och kritik av det svenska pensionssystemet. *Statsvetenskaplig tidskrift* 2021; 123(2):223–247. TCO, *Höj den allmänna pensionen*. TCO Rapport, 2022, s. 6.

³⁰⁵ 33 kap. 16 § och 56 kap. 4a § SFB.

³⁰⁶ ISF, *Striktare sjukförsäkring och tidig ålderspensionering*. Rapport 2014:7. Finanspolitiska rådet, *Pensionssystemet och pensionärernas inkomster*. 2022, s. 38.

³⁰⁷ SOU 2020:46, s. 434–437.

³⁰⁸ Moffatt S. och Heaven B., ”Planning for uncertainty”: Narratives on retirement transition experiences.

arbetslöshetsersättning upphör vid 66 års ålder.³⁰⁹ Äldre arbetslösa kan då behöva ta ut pension för att ha en försörjning.

I en enkät från Pensionsmyndigheten svarade relativt många av de tillfrågade att de känt sig ”tvingade” att gå i pension av olika anledningar. En dryg femtedel svarade att de tvingades gå i pension på grund av hälsoproblem eller för att de inte längre fick ersättning från sjuk- eller arbetslöshetsförsäkring. Dessa svarade i högre grad än andra att de var missnöjda med sina pensionsbeslut.³¹⁰

Pensionsmyndighetens enkätundersökningen tyder också på att sociala normer om pensionering vid 65 års ålder levde kvar när enkäten gjordes. En dryg tredjedel av de tillfrågade svarade att de förväntades gå i pension vid 65 års ålder på sina arbetsplatser. En knapp tiondel svarade att de inte fick arbeta vidare efter 65, trots att de hade rätt att arbeta kvar till 67 års ålder enligt lagen om anställningsskydd.³¹¹

6.2.3 Individuella val, sociala normer och sociala sammanhang

Det finns olika sätt att se på de val som människor gör, och som påverkar deras framtida pensioner. Människor agerar och gör individuella val, men deras agerande påverkas och begränsas samtidigt av sociala normer och av de sociala sammanhang som de befinner sig i.

De ekonomiska teorier som var viktiga i utformningen av dagens svenska pensionssystem utgår ofta från att människor gör informerade och rationella val, baserade på information om valmöjligheter och möjliga utfall, i syfte att maximera det värde eller den nytta som valen kan ge. Men inom den beteendekonomiska forskningen har ekonomer och psykologer visat att detta synsätt kan ge en orealistisk bild av hur människor agerar och beslutar i ekonomiska frågor. Samhällsforskare har mer allmänt visat att människors agerande bättre förklaras och förstås om man också tar

³⁰⁹ 22 § fjärde stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

³¹⁰ Pensionsmyndigheten, *Pensionsbeslutet – blev det bra? Undersökning 2018 bland nyblivna pensionärer*. PID170784, 2019, s. 28–29.

³¹¹ Pensionsmyndigheten, *Pensionsbeslutet – blev det bra? Undersökning 2018 bland nyblivna pensionärer*, s. 27.

hänsyn till andra aspekter än den enskilda individens preferenser, kalkyler och val.

En aspekt är att mycket mänskligt handlande inte är uttryck för medvetna kalkyler, utan snarare är rutinmässigt och oreflekterat. En relaterad aspekt, som har sysselsatt många samhällsforskare, är att människors agerande påverkas och i olika omfattning begränsas av sociala normer och sociala sammanhang.³¹²

Sociala normer är vedertagna uppfattningar och föreställningar om vad som är normalt och önskvärt, om hur människor bör vara och vad de bör göra. Sociala sammanhang handlar om systematiska mönster i mellanmänskliga relationer med en viss stabilitet över tid. Det kan handla om grupper och roller, regler och praktiker, institutioner och organisationer.³¹³ Över tid är det människors agerande som skapar och förändrar sociala normer och sammanhang. Men i stunden möter den enskilda individen en social verklighet som möjliggör eller underlättar vissa val, och förhindrar eller försvårar andra val.³¹⁴

När det gäller pensioner är det exempelvis välkänt att män i genomsnitt har högre livsinkomster och högre pensioner än kvinnor.³¹⁵ Det hänger samman med att kvinnor i större utsträckning än män arbetar deltid, har låglöneyrken och är föräldralediga. Det kan man se som att kvinnor gör ekonomiskt ofördelaktiga val. Men man kan också se att de gör dessa val på en arbetsmarknad som inte är jämställd och att valen påverkas av sociala normer som ser olika ut för kvinnor och män.³¹⁶

³¹² Ahrne G., *Att se samhället*. Liber, 2007, kap. 1. Danermark B. m.fl., *Att förklara samhället*. Studentlitteratur, 2018, kap. 4.

³¹³ Ahrne G., *Att se samhället*, kap. 1. Lidskog R., *Sociologi*. Liber, 2014, s. 90–101.

³¹⁴ Danermark B. m.fl., *Att förklara samhället*, kap. 4.

³¹⁵ ISF, *Kvinnors och mäns pensioner*. Rapport 2017:8.

³¹⁶ Ståhlberg A.-C., *Kan pensionsystemet minska pensionsgapet mellan kvinnor och män?* Fores, 2022, s. 22–26. Sjögren Lindquist G. och Säve-Söderbergh J., *Kvinnors och mäns livsval relaterade till ojämlikhet i pensioner – problembild och lösningar*. *Ekonomisk Debatt* 2018; 46(4): 54–66.

7 Många verkar inte göra medvetna pensionsval

Det är svårt att undersöka hur medvetna pensionsval människor gör, och forskningen inom detta område är begränsad. De få studier som finns om människors val under intjänandetiden tyder på att mer närliggande ekonomiska och praktiska överväganden har större betydelse än tankar om den framtida pensionen (avsnitt 7.1).

Studier av pensionstidpunkt och pensionsmotiv tyder på att ekonomiska faktorer och hur mycket man kommer att få i pension kan påverka människors pensionsbeslut, men att andra faktorer ofta väger tyngre. Det gäller främst faktorer relaterade till hälsa, arbetsförhållanden och familj (avsnitt 7.2).

När det gäller olika val inom pensionssystemet verkar många pensionssparare göra passiva val, oinformerade val och ibland irrationella val. Det förekommer också att de efterhand ångrar val som de har gjort (avsnitt 7.3).

7.1 Oklart hur mycket människor tänker på pensionen när de gör olika livsval

Livsinkomstprincipen i det allmänna pensionssystemet innebär att val som människor gör under hela sitt arbetsliv påverkar hur mycket pension de tjänar in. Men det är svårt att veta hur mycket de tänker på sina pensioner när de gör sådana val. I en intervjuundersökning med pensionärer i åldrarna 70–75 år konstaterar Pensionsmyndigheten:

Gruppen har i mycket liten utsträckning tänkt på pensionen, vare sig med oro eller som något att se fram emot. Den är inte heller något som man direkt planerat inför. Pensionen har känts för avlägsen eller som något som staten tar hand om.³¹⁷

I en annan rapport bedömer Pensionsmyndigheten att den ekonomiska betydelsen av arbete för pensionen har mindre påverkan på människors val att arbeta än den inkomst som arbetet ger här och nu. Det ligger i linje med den beteendekonomiska forskningen om hur människors beslut ofta styrs betydligt mer av nutiden än av framtiden. Myndigheten bedömer också att ”effekterna på pensionen av val som görs mitt i arbetslivet är svåra för individen att förutspå, vilket bör minska eventuella effekter på arbetsutbudet av förändrade incitament.”³¹⁸

7.1.1 Deltidsarbete, föräldraledighet och andra val som påverkar intjänad pension

Vissa människor tar hänsyn till sina framtida pensioner när de väljer hur mycket de ska arbeta och hur länge de ska vara hemma med barnen. Men de flesta gör det inte, trots att dessa val kan ha betydelse för deras pensioner. Det visar en enkätundersökning från Pensionsmyndigheten. Enkätsvaren tyder på att de arbetsinkomster som människor får här och nu är betydligt viktigare för sådana livsval än deras framtida pensioner.³¹⁹

Bland de enkättagare som arbetade deltid eller tidigare hade arbetat deltid svarade 15 procent av kvinnorna och 6 procent av männen att de hade tagit hänsyn till sin framtida pension när de valde att arbeta deltid. På motsvarande fråga till heltidsarbetande svarade 35 procent av kvinnorna och 26 procent av männen att de hade tagit hänsyn till pensionen när de valde att arbeta heltid. De faktorer som flest svarande hade tagit hänsyn till var den egna inkomsten och hushållets inkomst. Bland de som arbetade heltid svarade många också att de inte hade gjort något direkt val. Det hade varit självklart

³¹⁷ Pensionsmyndigheten och Kantar Sifo, Blev det som du tänkt dig? Powerpointpresentation, 4 juni 2019, bild 3.

³¹⁸ Pensionsmyndigheten, *Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner*, VER 2023–23, 2023, s. 8–9 (citatet från s. 9).

³¹⁹ Pensionsmyndigheten, *Tabeller_Jämställdhetsreformer_Pensionssparare 2021.xlsx*. Excelfil.

för dem att arbeta heltid eller så hade de inte kunnat välja hur mycket de skulle arbeta.

På en liknande fråga om föräldraledighet svarade 9 procent av de kvinnor som varit föräldralediga att de hade tagit hänsyn till sin framtida pension när de valde hur länge de skulle vara föräldralediga. Motsvarande siffra för föräldralediga män var 4 procent. Betydligt fler hade tagit hänsyn till hushållets inkomst eller den egna inkomsten. Men det vanligaste svaret bland både kvinnor och män var ”Inget av ovanstående, det var självklart för mig att vara föräldraledig den tid jag ville”. Att ta hänsyn till sin pension vid val av föräldraledighet var vanligare bland yngre personer.³²⁰

7.1.2 Sparande och pensionsplanering

Det är svårt att bedöma i vilken omfattning människor i Sverige planerar ekonomiskt för sin pensionering. Internationellt finns relativt mycket forskning om pensionsplanering, där pensionssparande och annan finansiell planering är en viktig del. Den forskningen visar att framför allt yngre människor ofta prioriterar ekonomi i nutid före långsiktigt sparande och planering inför pensioneringen.³²¹ Det visar sig också att människor i allmänhet har svårt att fatta aktiva, informerade beslut om sitt pensionssparande.³²² Det leder till att många sparar mindre inför sin pensionering än de enligt pensionsexperter och forskare borde göra.³²³ För de som sparar verkar sparandet ofta bero mer på hur deras ekonomi ser ut i dag än på överväganden om vilka behov de kommer att ha som pensionärer.³²⁴

Ett annat tydligt mönster i den internationella forskningen är att resursstarka personer planerar mer än andra inför sin pensionering. Det gäller bland annat höginkomsttagare, högutbildade, äldre, chefer,

³²⁰ Pensionsmyndigheten, Tabeller_Jämställdhetsreformer_Pensionssparare 2021.xlsx. Excelfil.

³²¹ Rowlingson K., Private pension planning: The rhetoric of responsibility, the reality of insecurity. *Journal of Social Policy* 2002; 31(4):630–631. James H. m.fl., How do people think about later life when making workplace pension saving decisions? *Journal of Aging Studies* 2020; 54:1–9.

³²² Chetty R. m.fl., Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark. *The Quarterly Journal of Economics* 2014; 129(3):1141–1219.

³²³ Gough O. och Niza C., Retirement saving choices: Review of literature and policy implications. *Population Ageing* 2011; 4:97–117.

³²⁴ Suh E. och James H., The social, cultural and economic influences of retirement saving for young adults in the UK. *Youth Employment Insecurity and Pension Adequacy*. Redaktörer: Hofäcker D. och Kuitto K., Edward Elgar, 2023, s. 126–144. Pensionsmyndigheten och Kantar Sifo, Blev det som du tänkt dig? Powerpointpresentation, 4 juni 2019, bild 6–7.

högre tjänstemän och fast anställda. I flera studier, men inte i alla, planerar män i större utsträckning än kvinnor.³²⁵ Skillnaderna i pensionsplanering kan bero på skillnader i kunskap. De kan också bero på att personer med större ekonomiska resurser har större möjligheter att planera inför sin pensionering.

Kunskapen om hur människor i Sverige planerar ekonomiskt för sin pensionering är mer begränsad. De flesta anställda har i dag inte någon möjlighet till avdragsgillt pensionssparande, och därför är det svårt att definiera och mäta pensionssparande. I en enkätundersökning svarade två tredjedelar av de tillfrågade att de oroar sig för att få en låg pension och över hälften uppgav att de har ett privat sparande inför pensioneringen. Samtidigt var det bara en knapp tredjedel som svarade att de har försökt räkna ut hur mycket de behöver spara till pensionen, och en tredjedel som var nöjda med nivån på sitt sparande.³²⁶

En annan svensk studie visar att sparandet inte påverkades när dagens pensionssystem infördes. Enligt studien berodde det troligen på att de som berördes inte förstod vad det nya pensionssystemet innebar.³²⁷

Men ett äldre svenskt exempel visar att överväganden om den framtida pensionen faktiskt kan ha en tydlig påverkan på yngre människors beteende. Det gäller de regler för att avskaffa änkepensionen som gjorde det fördelaktigt för kvinnor i samboende par med gemensamma barn att gifta sig före 1990. Dessa regler ledde till en kraftig ökning av antalet äktenskap i slutet av 1989. Det var en enstaka regeländring vid en specifik tidpunkt, med potentiellt stora konsekvenser för kvinnors framtida ekonomi, som fick mycket uppmärksamhet i massmedia. Det bidrog troligen till den stora effekten.³²⁸

³²⁵ Preston C. m.fl., What are the structural barriers to planning for later life? A scoping review of the literature. *Social Inclusion* 2019; 7(3):17–26. Gough O. och Niza C., Retirement saving choices: Review of literature and policy implications.

³²⁶ IFAU, *Svenska folkets kunskaper om pensionen*. Rapport 2020:23, s. 13–14.

³²⁷ Peters M., *Essays on Savings Behavior, Inflation Measurement, and Growth*. Institute for International Economic Studies Monograph Series No. 121, 2023, kap. 2.

³²⁸ Persson P., Social insurance and the marriage market. *Journal of Political Economy* 2019; 128(1):252–300.

7.2 Pensionsnivån kan påverka när människor går i pension, men andra faktorer väger tyngre

Det framstår som mer sannolikt att människor tar hänsyn till sin framtida pension i samband med pensioneringen än att de gör det när de väljer hur och hur mycket de ska arbeta tidigare i livet.³²⁹ För de som väljer mellan att gå i pension eller fortsätta arbeta ännu en tid är pensionen en aktuell och viktig fråga. De kan i regel också få bra prognoser för hur ytterligare arbete påverkar deras pension. Ändå är det svårt att bedöma i vilken omfattning människor faktiskt baserar sina beslut om pensionstidpunkt på ekonomiska överväganden.

Både pensionssystemet och skattesystemet är i dag utformade för att uppmuntra äldre människor att fortsätta arbeta. Men studier av pensionering och pensionstidpunkt tyder på att andra faktorer än ekonomi och hur stor pensionen kommer att bli har större betydelse för hur länge människor väljer att arbeta och när de går i pension.³³⁰

I en enkätundersökning svarade exempelvis två tredjedelar av de tillfrågade pensionärerna att de varken har tagit hänsyn till sin egen eller sin partners pension när de har bestämt sig för att gå i pension.³³¹ Detta kan bero på att människor inte fullt ut känner till eller förstår de ekonomiska konsekvenserna av sina pensionsbeslut.³³² Det kan även handla om att människor tror eller vet att de kommer att få en tillräcklig pension, och därför inte upplever att de behöver ta särskild hänsyn till detta när de bestämmer sig för att gå i pension.³³³

Men det kan också avspegla att andra faktorer än ekonomi väger tyngre. Pensionsmyndigheten konstaterar i en forskningsgenomgång att effekterna av ekonomiska drivkrafter är svåra att mäta just för att det är svårt att mäta andra faktorer som kan påverka

³²⁹ French E. och Jones J., Public pensions and labor supply over the life cycle. *International Tax and Public Finance* 2012; 19:268–287.

³³⁰ Pensionsmyndigheten, *Hur påverkar ekonomiska drivkrafter pensionsbeslutet? En litteraturoversikt*. VER 2020–441, 2020. SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, s. 178–179.

³³¹ Pensionsmyndigheten, Tabeller_Jämställdhetsreformer_Pensionärer 2021.xlsx. Excel-fil.

³³² SOU 2013:25, s. 179.

³³³ Pensionsmyndigheten och Kantar Sifo, Blev det som du tänkt dig? Powerpointpresentation, 4 juni 2019, bild 8–9.

pensionsbesluten.³³⁴ Sociala normer, hälsoskäl, familjeförhållanden, olika arbetsrelaterade faktorer och hur människor värderar sin fritid har stor betydelse för när människor väljer att gå i pension.³³⁵

I en enkätundersökning om tidig och sen pensionering motiverar de flesta pensionärer sina pensionsbeslut med att de hade andra meningsfulla saker än arbete som de såg fram emot att göra. Relativt många uppger också att hälsan var ett motiv för att gå i pension. Ekonomiska överväganden har mindre betydelse. 31 procent av pensionärerna instämmer helt eller delvis i att ekonomiska överväganden har påverkat pensionsbeslutet.³³⁶

De som fortsätter arbeta efter 65 års ålder svarar oftast att de tycker att arbetet är stimulerande, att de har svårt att se sig själva som pensionärer och att deras arbetsgivare har uppmuntrat dem att fortsätta arbeta. Många uppger också att ekonomiska motiv har påverkat deras val att fortsätta arbeta, 56 procent. Men bara 16 procent ”instämmer helt” i att det var ekonomin som avgjorde.³³⁷

7.3 Passiva val, inkonsekventa val och ångrade val inom pensionssystemet

Flera studier av olika val inom pensionssystemet visar att pensionssparare gör oinformerade val, irrationella val, avstår från att göra aktiva val, eller i efterhand ångrar val som de har gjort. Det bekräftar den bild som Riksrevisionen och Pensionsmyndigheten tidigare har gett, att valen inom pensionssystemet är komplicerade och att många har bristfälliga kunskaper och ett lågt engagemang i pensionsfrågor.³³⁸

Vissa av de valmöjligheter som finns inom pensionssystemet utnyttjas av mycket få personer. Det gäller bland annat möjligheterna

³³⁴ Pensionsmyndigheten, *Hur påverkar ekonomiska drivkrafter pensionsbeslutet? En litteraturöversikt*, s. 8–11.

³³⁵ Pensionsmyndigheten, *Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner.*, s. 9–10. Fischer G. G. m.fl., Retirement timing: A review and recommendations for future research. *Work, Aging and Retirement* 2016; 2(2):230–261.

³³⁶ ISF, *Tidig och sen pensionering*. Rapport 2020:7, s. 48–50, 122.

³³⁷ ISF Rapport 2020:7, s. 50–52, 123.

³³⁸ Riksrevisionen, *Att gå i pension – Varför så krångligt? RiR 2014:13*. Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*. PID148632, 2015.

att föra över premiepensionsrätter och barnårsrätter mellan makar och möjligheten att avbryta uttag av allmän pension. Bland de som i dag börjar tjäna in premiepension är det också mycket få som gör aktiva fondval.³³⁹

Fondvalen inom premiepensionssystemet har studerats ingående. Där gjorde många pensionssparare aktiva val när systemet infördes, till följd av intensiva informationsinsatser. Sedan dess har aktiviteten minskat betydligt. Det finns tydliga tecken på att de aktiva val som gjordes ofta baserades på bristfälliga kunskaper. Det ledde bland annat till oinformerade val, kortsiktiga val, liten riskspridning och fondval som medförde höga förvaltningskostnader. Många av de som en gång har gjort aktiva fondval ändrar sällan eller aldrig sina val.³⁴⁰

Flera studier visar att förval, blankettutformning och ”inramning” av olika pensionsbeslut ofta har stor betydelse. Det tyder på att människor inte gör särskilt medvetna pensionsval. En stor majoritet av pensionsspararna stannar till exempel i förvalet när det gäller placeringen av deras tjänstepensioner.³⁴¹ Förval och blankettutformning har också stor betydelse när människor väljer mellan tidsbegränsade och livsvariga uttag av tjänstepension.³⁴² En studie från Pensionsmyndigheten visar att en del av de pensionärer som har gjort tidsbegränsade uttag inte har varit medvetna om detta, utan blivit negativt överraskade när pensionen har blivit mindre.³⁴³ Även utformningen av ansökningsblanketter och annan information kan ha stor betydelse för valet av uttagstid.³⁴⁴

³³⁹ Pensionsmyndigheten, statistik framtagen för ISF:s räkning.

³⁴⁰ SOU 2019:44, *Ett bättre premiepensionssystem*, s. 214–219. Weaver K. och Willén A., The Swedish pension system after twenty years: Mid-course corrections and lessons. *OECD Journal of Budgeting* 2014; 13(3):1–26. Cronqvist H. och Thaler R. H., Design choices in privatized systems: Learning from the Swedish experience. *AEA Papers and Proceedings* 2004; 94(2):424–428.

³⁴¹ Pensionsmyndigheten, *Passar förvalen alla? En beskrivning av förvalsalternativen inom tjänste- och premiepensionen*. VER 2018–348, 2019, s. 32–35.

³⁴² ISF, *Att välja uttagstid av tjänstepension*. Rapport 2015:15, s. 68. ISF, *Tidsbegränsade uttag av tjänstepension bland kvinnor och män*. Rapport 2017:15, s. 42–51. Hagen J., *Utbetalningstider i tjänstepensionssystemet*. SNS, 2017.

³⁴³ Pensionsmyndigheten, *Blev det som du tänkt dig? En studie bland 70–75-åringar*. VER 2020–226, 2020, s. 17–18. Se även Hagen J., Partial recall: Differences between actual and self-reported annuitization decisions in Sweden. *Journal of Pension Economics and Finance* 2022; 21:375–404.

³⁴⁴ ISF Rapport 2015:15, s. 68–71. ISF, *Tidsbegränsade uttag av tjänstepension och låg ekonomisk standard*. Rapport 2017:1, s. 39–43. Hagen J. m.fl., A nudge to quit? The effect of a change in pension information on annuitisation, labour supply and retirement choices among older workers. *The Economic Journal* 2022; 132:1060–1094.

Förändringar i förval och information om efterlevandeskyddet i premiepensionen har också tydligt påverkat hur många som valt efterlevandeskydd vid olika tidpunkter.³⁴⁵ Inom tjänstepensionerna varierar andelen med återbetalningsskydd mycket mellan olika avtalsområden. Variationen har ett tydligt samband med vad som är förval i respektive avtal. Det förekommer också att människor har återbetalningsskydd, och därmed sänker sina egna pensioner, trots att det inte finns någon förmånstagare som kan få nytta av skyddet.³⁴⁶

Antalet pensionssparare som flyttar sitt tjänstepensionskapital mellan olika pensionsbolag har ökat på senare år. Men ofta verkar flyttarna ske efter rådgivning från banker och tjänstepensionsbolag snarare än på pensionsspararnas eget initiativ. Enligt en undersökning är en dryg tredjedel av de pensionssparare som flyttat inte själva medvetna om att de har flyttat sitt tjänstepensionskapital.³⁴⁷

Många pensionärer verkar inte ha haft en korrekt uppfattning om hur deras ekonomi skulle påverkas av att de gick i pension. Ibland ångrar de också sina pensionsbeslut. I en studie av nyblivna pensionärer svarar 31 procent att deras ekonomi har blivit sämre än vad de hade förväntat sig. 13 procent svarar att deras ekonomi som pensionärer har blivit bättre än förväntat. En mindre grupp, 16 procent av de nyblivna pensionärerna, svarar att de skulle ha fattat andra beslut om sin pension om de hade haft bättre kunskap om pensionen och pensionssystemet. Dessa är också i större utsträckning än övriga missnöjda med att de gick i pension vid det tillfälle som de valde.³⁴⁸

I en studie av något äldre pensionärer, 70–75 år, svarar hela 49 procent att pensionen blev sämre än väntat medan 10 procent fått bättre pension än vad de förväntat sig. 23 procent svarar att de skulle ha valt att gå i pension senare om de hade kunnat ändra sig.³⁴⁹

³⁴⁵ Säve-Söderbergh J., *Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:6, s. 61–62.

³⁴⁶ Pensionsmyndigheten, *Skydden till efterlevande inom tjänstepensionen: Valen och valbeteendet*. VER 2017–248, 2018, s. 33–35.

³⁴⁷ AMF, *Flyttrapport 2022*.

³⁴⁸ Pensionsmyndigheten, *Pensionsbeslutet – blev det bra? Undersökning 2018 bland nyblivna pensionärer*. PID170784, 2019, s. 19, 21.

³⁴⁹ Pensionsmyndigheten, *Blev det som du tänkt dig? En studie bland 70–75-åringar*, s. 6–8.

8 Slutdiskussion

I det svenska pensionssystemet baseras pensionerna främst på hur mycket man arbetar och hur stora inkomster man får från sitt arbete. De som utformade pensionssystemet förväntade sig att människor skulle ta till sig information om systemet och om sina pensioner, och göra medvetna val för att få pensioner som de själva var nöjda med. I myndigheternas pensionsinformation har det också varit ett viktigt tema att människors eget agerande och egna val har betydelse och att människor själva bör ta ansvar för sina pensioner. Denna rapport analyserar vilka valmöjligheter som finns i pensionssystemet och vilka förutsättningar människor har att göra medvetna val för att ta ett sådant ansvar.

Rapportens utgångspunkt är att medvetna pensionsval kräver tre typer av förutsättningar: att människor har kunskap om pensionssystemet och förmåga att göra rationella val baserade på denna kunskap, att konsekvenserna av de val som människor gör är någorlunda förutsägbara och att människor har reella valmöjligheter. Vår genomgång av forskning och studier visar att det finns tydliga brister i dessa förutsättningar. I många fall verkar människor inte heller göra medvetna val för att påverka sina framtida pensioner (avsnitt 8.1).

Detta kapitel diskuterar några konsekvenser av dessa observationer och konstaterar att de som utformar och förvaltar ett pensionssystem ställs inför ett antal avvägningar. Avvägningarna handlar till stor del om politiska värderingar och prioriteringar.

Pensioner innebär ett samspel mellan pensionsavsättningar, pensionsåldrar och pensionsnivåer. En central fråga gäller vilket ansvar staten respektive pensionspararna själva ska ta för var och en av dessa faktorer. Andra viktiga frågor gäller avvägningen mellan inkomstgrundad pension och grundskydd för personer med låg intjänad pension, och om pensionssystemet ger människor drivkrafter att arbeta (avsnitt 8.2).

Pensionsnivåer och människors eget ansvar väcker också frågor om rättvisa. I det svenska pensionssystemet finns uttryck för flera olika uppfattningar om vad som är rättvisa pensioner. De senaste årens höjningar av åldersgränserna i pensionssystemet väcker dessutom rättvisefrågor om skillnader mellan olika grupper i livslängd och i möjligheterna att förlänga sitt arbetsliv (avsnitt 8.3).

Det långa tidsperspektivet i ett pensionssystem innebär även att de som utformar systemet behöver göra avvägningar mellan å ena sidan transparens och förutsägbarhet för dagens pensionssparare, och å andra sidan handlingsfrihet för framtida politiker och väljare (avsnitt 8.4).

Slutligen kräver ett pensionssystem avvägningar i fråga om de val som pensionsspararna kan göra. Valens utformning kan påverka människors pensioner, men en betoning av egna val kan också ha betydelse för synen på individuellt ansvar, politiskt ansvar och rättvisa (avsnitt 8.5).

8.1 Bristfälliga förutsättningar för medvetna pensionsval

Det finns en mängd val att göra inom pensionssystemets olika delar. Förutom de livsval som påverkar hur mycket pension människor tjänar in finns ett stort antal val inom pensionssystemet som påverkar hur den intjänade pensionen fördelas, placeras och betalas ut. Både Riksrevisionen och Pensionsmyndigheten har tidigare konstaterat att det är svårt för pensionssparare och pensionärer att överblicka dessa val.³⁵⁰ Dels kan det vara svårt att sätta sig in i regler och villkor för olika val, dels kan det vara svårt att bedöma hur viktiga olika val är. Livsval som påverkar intjänandet har ofta stor betydelse, medan exempelvis aktiva placeringsval kan ha begränsad betydelse om det finns bra förvalsalternativ.

Rapportens genomgång av forskning och studier visar att det finns flera brister och begränsningar i människors förutsättningar att göra medvetna val för att ta ansvar för sina pensioner.

³⁵⁰ Riksrevisionen, *Att gå i pension – Varför så krångligt?* RiR 2014:13. Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*. PID148632, 2015.

För det första finns det brister i kunskap och förmåga. I synnerhet yngre pensions-sparare har ofta begränsade kunskaper om pensions-systemet och om sin intjänade pension, och ett svagt engagemang i pensionsfrågor. Många har också bristfällig finansiell förmåga, vilket kan leda till sämre pensionsval. Dessutom visar den beteende-ekonomiska forskningen att det finns psykologiska mekanismer som försvårar kloka långsiktiga beslut. Dessa observationer pekar mot att de antaganden om människors beteende, kunskap och förmåga som pensionsreformen byggde på inte är fullt realistiska. Samma slutsats finns också, mer eller mindre uttalad, i senare utredningar om pensionssystemet.³⁵¹

För det andra finns det brister i människors möjligheter att förutse konsekvenserna av sina pensionsval. Medvetna pensionsval förutsätter att människor vet i *vilken riktning* val som de gör i dag påverkar deras framtida pensioner. De förutsätter också att de har en rimlig uppfattning om *vilken nivå* deras framtida pensioner kommer att landa på om de agerar på det ena eller andra sättet i dag. Men pensionssystemets konstruktion innebär att pensionerna påverkas av faktorer som pensions-spararna inte själva kan förutse, exempelvis demografiska förändringar och utvecklingen på kapitalmarknaden. Sedan systemet infördes har också flera förändringar genomförts som påverkar pensionsnivåerna. Det gäller förändringar både i pensions-systemet och i angränsande system, främst skattesystemet. Dessutom har människor svårt att förutse hur deras livssituation som pensionärer kommer att se ut och vilka ekonomiska behov de kommer att ha efter pensioneringen.

För det tredje är människors valmöjligheter begränsade. Dels begränsar pensionssystemet och angränsande system vilka val som är möjliga när det gäller att tjäna in pension, att placera sitt pensionskapital och att ta ut sin pension. Dels påverkas människors valmöjligheter av deras livssituation och av de sociala sammanhang som de befinner sig i. För äldre personer kan det också vara svårt att ändra eller kompensera för val som de har gjort tidigt i livet.

Rapporten visar också att förutsättningarna för att göra medvetna pensionsval varierar mellan olika grupper av pensions-sparare. Höginkomsttagare och högtbildade har genomgående bättre

³⁵¹ SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, s. 172–176. SOU 2019:44, *Ett bättre premiepensionssystem*, s. 214–220.

pensionskunskap och bättre finansiell förmåga än låginkomsttagare och lågutbildade. Inom flera områden har också män bättre kunskaper än kvinnor. Dessutom kan faktorer som svag förankring på arbetsmarknaden, låg utbildningsnivå och dålig hälsa begränsa människors valmöjligheter. Det innebär att grupper som riskerar att få låga pensioner också har sämre förutsättningar än andra att göra medvetna val för att påverka sina pensioner.³⁵² Ett pensionssystem där egna kunskaper och egna val har stor betydelse för pensionsutfallet kan därför öka den ekonomiska ojämlikheten.

Den kunskap som finns om hur människor faktiskt agerar tyder på att många inte tänker på pensionen när de gör viktiga livsval som påverkar deras pensioner. Många verkar också göra passiva val, oinformerade val och ibland irrationella val inom pensionssystemet. De bristande förutsättningar i fråga om kunskap, förutsägbarhet och valmöjligheter som vi pekar ut i rapporten kan bidra till att många inte gör medvetna pensionsval. Det är också tänkbart att människor förväntar sig att pensionssystemet ska ge dem acceptabla pensioner utan att de själva behöver sätta sig in i hur systemet fungerar och göra egna val.³⁵³

Rapporten visar alltså att det finns brister i förutsättningarna för att pensionsspararna ska ta ansvar för sina pensioner genom medvetna val. Bristerna beror delvis på hur det svenska pensionssystemet är utformat och hur det har förändrats sedan det infördes. Men bristerna hänger också samman med mer grundläggande dilemman, som alla pensionssystem behöver hantera. De följande avsnitten diskuterar några konsekvenser av dessa observationer och några avvägningar som de som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver göra. Det är ofta svåra avvägningar, där olika önskvärda saker står emot varandra. Hur avvägningarna bör göras är till stor del en fråga om politiska värderingar och prioriteringar.

³⁵² IFAU, *Svenska folkets kunskaper om pensionen*. Rapport 2020:23, s. 5. Sundén A., How much do people need to know about their pensions and what do they know? *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Redaktörer: Holzmann R. och Palmer E., World Bank, 2006, s. 335.

³⁵³ Pensionsmyndigheten och Kantar Sifo, Blev det som du tänkt dig? Powerpointpresentation, 4 juni 2019, bild 8–9.

8.2 Ett pensionssystem kräver avvägningar

Inkomstgrundade pensioner bestäms av hur länge människor arbetar, när de går i pension och hur stor del av deras arbetsinkomster som sätts av till pensionen. En viktig fråga för ett pensionssystem är hur ansvaret för pensionsavsättningar, pensionsåldrar och pensionsnivåer är fördelat mellan staten och pensionsspararna. Det som är bäst för samhället i stort är inte nödvändigtvis det bästa för varje individ. En annan viktig fråga gäller avvägningen mellan inkomstrygghet och grundtrygghet i pensionssystemet, och hur denna avvägning eventuellt påverkar människors drivkrafter att arbeta.

8.2.1 Individens ansvar eller statens ansvar?

Pensioner innebär avvägningar mellan att konsumera i dag och att konsumera i morgon, och avvägningar mellan arbete och fritid. I det svenska pensionssystemet finns en uttalad förväntan om att människor ska ta ett eget ansvar för dessa avvägningar, genom medvetna pensionsval. Samtidigt visar denna rapport att förutsättningarna för sådana val på flera sätt är bristfälliga, och att människor ofta inte verkar göra särskilt medvetna val.

De som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver därför göra avvägningar mellan individens ansvar och statens ansvar för pensionsavsättningar, pensionsåldrar och pensionsnivåer. Hur höga ska de obligatoriska pensionsavsättningarna vara och vilka möjligheter ska finnas till frivilliga avsättningar? Ska människor få gå i pension när de vill, eller ska det finnas åldersgränser? Vilket grundskydd ska pensionssystemet ge till pensionärer med låg intjänad pension?

Dessa avvägningar kompliceras av att även arbetsmarknadens parter kan påverka pensionsavsättningar, pensionsåldrar och pensionsnivåer. Det sker främst genom villkoren i de kollektivavtalade tjänstepensionerna.³⁵⁴ Riksrevisionen har tidigare bedömt att uppdelningen mellan staten och parterna bidrar till att göra pensionssystemet krångligt och försvårar för pensionsspararna att göra medvetna pensionsval.³⁵⁵

³⁵⁴ Møller M. och Nielsen N. C., *Framtidens tjänstepensioner*. SNS Förlag, 2011, s. 155.

³⁵⁵ Riksrevisionen, RiR 2014:13, s. 123.

Om staten och arbetsmarknadens parter ändrar i lagar och avtal för att höja pensionerna, som de har gjort de senaste åren, så kan det dessutom försvaga pensionsspararnas drivkrafter att själva försöka göra medvetna val. Dels kan de uppleva att det är svårt att göra medvetna val, eftersom pensionerna blir mindre förutsägbara. Dels kan de uppleva att behovet av eget ansvarstagande minskar om staten och parterna ser till att hålla uppe pensionsnivåerna.

8.2.2 Det bästa för individen eller det bästa för samhällsekonomin?

De pensionsval som pensionssystemet uppmuntrar till motsvarar inte alltid vad enskilda människor skulle föredra. Det finns en motsättning mellan målet att ge människor valfrihet och eget ansvar, och målet att styra deras val i riktning mot att öka förvärvsarbetet.

Pensionssystemets konstruktion innebär att de flesta tjänar in mer pension ju mer de arbetar. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv finns också ett värde i att människor arbetar mycket och länge. Det ökar produktionen i samhället och bidrar genom skatter till att finansiera offentliga åtaganden. Att skapa drivkrafter för arbete är ett uttalat mål med pensionssystemet.

Men det som är bäst för samhällsekonomin är inte alltid optimalt för individen.³⁵⁶ Människor kan ha andra prioriteringar än att arbeta in en hög pension. De kan till exempel prioritera att tillbringa tid med sina barn, att ha ett stimulerande (men inte så inkomstbringande) arbete, att gå tidigt i pension för att ägna sig åt fritidsaktiviteter som de tycker om, eller att ha en hög konsumtionsnivå under sin yrkesaktiva tid hellre än att sätta av pengar till pensionen. Sådana prioriteringar kan påverka deras val, både under arbetslivet och när de går i pension.

De som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver därför göra avvägningar mellan individens intressen och valmöjligheter, och samhällsekonomiska intressen av att människor förvärvsarbetar.

³⁵⁶ Ds 1991:27, *Det framtida pensionssystemet – två alternativ*, s. 65. Møller M. och Nielsen N. C., *Framtidens tjänstepensioner*, s. 17.

8.2.3 En motsättning mellan grundskydd och drivkrafter för arbete?

Pensionssystemet är utformat för att fylla två funktioner, inkomstrygghet och grundtrygghet. Inkomstpensionen, premiepensionen och tjänstepensionerna baseras på arbetsinkomster och syftar till att ge pensioner i proportion till pensionärernas tidigare inkomster. Garantipensionen i kombination med bostadstillägg och äldre-försörjningsstöd syftar till att ge pensionärer med låg intjänad pension en tillräcklig ekonomisk standard. Båda funktionerna är viktiga för pensionssystemets effektivitet och legitimitet.³⁵⁷

Samtidigt betonar forskare och pensionsexperter ofta att det finns en motsättning mellan att skapa drivkrafter för arbete och att garantera en miniminivå till alla, oavsett hur mycket eller lite de har arbetat. Om människor upplever att det inte ”lönar sig” att arbeta, det vill säga om mer arbete inte leder till en tydligt högre pension, så kan det innebära att pensionssystemet uppfattas som orättvist och att drivkrafterna att arbeta och därigenom ta ansvar för sin pension försvagas. Detta diskuteras ofta i termer av ett otillräckligt ”respektavstånd”.³⁵⁸

Låga nivåer i grundskyddet ökar å andra sidan risken för ekonomisk utsatthet. En stark koppling mellan arbetsinkomster och pension innebär också att olika former av ojämlikhet, i arbetslivet och i samhället i stort, får ett starkt genomslag på pensionerna.³⁵⁹ De som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver därför göra avvägningar mellan inkomstrygghet och grundtrygghet i systemet.

Men den forskning och de studier som vi går igenom i rapporten tyder på att pensionssystemets betydelse för att skapa drivkrafter för arbete överdrivs i pensionsdebatten. Det är troligt att ekonomiska drivkrafter från pensionssystemet har en viss betydelse för när människor går i pension. Däremot framstår det som osannolikt att sådana drivkrafter har någon större påverkan på arbetsutbudet, det

³⁵⁷ SOU 1994:20, *Reformerat pensionssystem*, s. 78.

³⁵⁸ Pensionsmyndigheten, *Ett nytt pensionssystem?* VER 2023–140, 2023. Brandstedt E. och Brülde B., Om betydelsen av rättvisa för hållbara pensionssystem: En analys och kritik av det svenska pensionssystemet. *Statsvetenskaplig tidskrift* 2021; 123(2):241–244.

³⁵⁹ Nordic Council of Ministers, *Gender-equal pensions in the Nordics*. TemaNord 2023:506.

vill säga hur mycket människor väljer att arbeta, hos de som har långt kvar till pensioneringen.

Drivkrafter för arbete bland äldre pensionssparare

De som står inför valet att gå i pension nu eller fortsätta arbeta något eller några år till är i regel intresserade av sin pension. De kan få pensionsprognoser som tydligt visar effekterna av olika val. En stor majoritet av den här gruppen gör också pensionsprognoser inför sin pensionering.³⁶⁰

För denna grupp innehåller både pensionssystemet och skattesystemet tydliga drivkrafter att arbeta, genom delningstalet och genom olika skattesatser för arbets- och pensionsinkomster vid olika åldrar. Men för äldre med låg intjänad pension kan grundskyddet ha marginal-effekter som innebär att ytterligare arbete inte höjer deras framtida pensioner särskilt mycket. Det är samtidigt värt att påpeka att de som fortsätter arbeta i regel får högre månadsinkomster så länge de arbetar, jämfört med om de skulle sluta arbeta och ta ut pension.

Det finns också stora skillnader i vilka reella möjligheter äldre pensionssparare har att välja när de går i pension. Åldersgränserna i pensionssystemet begränsar möjligheterna till tidig pensionering. Hälsoproblem, arbetslöshet, familjeförhållanden, sociala normer och LAS-regler kan på olika sätt begränsa äldres möjligheter att fortsätta arbeta. Den kunskap som finns pekar ändå mot att ekonomiska faktorer har en viss betydelse för när människor går i pension, även om andra faktorer ofta har större betydelse.³⁶¹

Drivkrafter för arbete bland yngre pensionssparare

För personer med lång tid kvar till pensioneringen är situationen en annan.³⁶² Den beteendekonomiska forskningen visar att människor

³⁶⁰ Min Pension, Åtta av tio 65-åringar gör en pensionsprognos. www.minpension.se, hämtad den 13 februari 2023.

³⁶¹ ISF, *Tidig och sen pensionering*. Rapport 2020:7, s. 48–52, 122–123. Pensionsmyndigheten, *Tabeller_Jämställhetsreformer_Pensionärer 2021.xlsx*. Excelfil. Pensionsmyndigheten, *Hur påverkar ekonomiska drivkrafter pensionsbeslutet? En litteraturoversikt*. VER 2020–441, 2020. French E. och Jones J., Public pensions and labor supply over the life cycle. *International Tax and Public Finance* 2012; 19:268–287. Manoli D och Weber A, Nonparametric evidence on the effects of financial incentives on retirement decisions. *American Economic Journal: Economic Policy* 2016; 8(4):160–182.

³⁶² French E. och Jones J., Public pensions and labor supply over the life cycle.

har svårt att fatta rationella beslut när konsekvenserna ligger långt in i framtiden.³⁶³ Den begränsade kunskap som finns om livsval som påverkar den framtida pensionen tyder också på att dessa val främst styrs av mer närliggande ekonomiska och praktiska omständigheter.³⁶⁴ Hur arbetet påverkar människors ekonomi och livssituation här och nu har rimligtvis mycket större betydelse för hur de väljer att arbeta än hur arbetet påverkar deras framtida pensioner. Effekterna här och nu är i regel tydliga och kända. Effekterna på de framtida pensionerna inträffar många år senare och är på flera sätt osäkra. Dessutom har yngre pensions sparare ofta dåliga pensionskunskaper och litet intresse för pensionsfrågor.³⁶⁵ Dessa faktorer talar för att pensionssystemet inte har någon stor betydelse för arbetsutbudet bland personer med långt kvar till pensioneringen.

De som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver ta hänsyn till dessa förhållanden när de gör avvägningar mellan inkomsttrygghet och grundtrygghet i systemet.

8.3 Rättvisa pensioner kan betyda olika saker

Pensioner och pensionsval väcker frågor om rättvisa. En aspekt av rättvisa är hur inkomstskillnader mellan pensionärer och grupper av pensionärer kan motiveras. Olika uppfattningar om vad som är rättvisa pensioner är viktiga i pensionsdebatten, men de är inte alltid uttalade. En annan aspekt av rättvisa gäller skillnader mellan olika grupper i fråga om livslängd och möjligheter att förlänga sitt arbetsliv.

³⁶³ Weber R. och Dawes R., Behavioral Economics. *The Handbook of Economic Sociology*.

Redaktörer: Smelser N. J. och Swedberg R., Princeton University Press, 2005, s. 96–99.

³⁶⁴ Pensionsmyndigheten, Tabeller_Jämställdhetsreformer_Pensionssparare 2021.xlsx. Excelfil. Pensionsmyndigheten, *Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner*, VER 2023–23, 2023, s. 8–9. Pensionsmyndigheten och Kantar Sifo, Blev det som du tänkt dig? Powerpointpresentation, 4 juni 2019, bild 3.

³⁶⁵ IFAU, Rapport 2020:23, s. 11–13. Pensionsmyndigheten, Rapport_Kunskap och attityd_Pensionssparare 2022 221230. Powerpointpresentation.

8.3.1 Olika uppfattningar om rättvisa pensioner

Rättvisa i offentliga välfärdssystem kan innebära olika saker³⁶⁶ och i dagens pensionssystem kan vi se uttryck för flera olika uppfattningar om rättvisa. En uppfattning handlar om pension efter prestation, en annan om jämlikhet och en tredje om bosättning.

En grundläggande uppfattning om rättvisa i pensionssystemet är att människor förtjänar pension i proportion till vad de har betalat in till systemet. Det är syftet med livsinkomstprincipen, som är central i den inkomstgrundade pensionen. Ett argument för detta kan vara att människor med höga inkomster har förtjänat högre pensioner än människor med låga inkomster, för att de har utfört mycket och ekonomiskt högt värderat arbete och bidragit ekonomiskt till pensionssystemet. Ett annat argument kan vara inkomstskydd eller ”standardskydd”.³⁶⁷ Det innebär att pensionssystemet ska skydda både de med hög och låg inkomst från ett alltför stort inkomstbortfall när de går i pension.

En annan prestationsbaserad rättviseuppfattning som vi kan se spår av i pensionssystemet innebär att människor förtjänar pension i proportion till hur *länge* de har arbetat. Ett argument för detta kan vara att de inkomstskillnader som finns i arbetslivet inte är rättvisa, eftersom de delvis baseras på tillfälligheter och omständigheter som människor inte själva väljer.³⁶⁸ I debatten om respektavstånd och i motiven bakom inkomstpensionstillägget finns argument om att människor som har arbetat länge förtjänar en bra pension, även om de har haft låga arbetsinkomster.³⁶⁹

En tredje rättviseuppfattning kopplad till prestation innebär att pensionerna inte bara bör ta hänsyn till förvärvsarbete utan även till obetalt arbete, exempelvis omsorgs- och hushållsarbete. Ett argument för detta kan vara att även sådant arbete är önskvärt och värdefullt, trots att det inte ger någon förvärvsinkomst. I pensionsdebatten finns en sådan rättvisetanke i diskussioner om ”pensionsgapet” mellan

³⁶⁶ Hansson S. O., *Rättvisa och effektivitet – en idéanalys*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2001, s. 20–23.

³⁶⁷ SOU 1994:20, s. 149.

³⁶⁸ Brandstedt E. och Brülde B., Om betydelsen av rättvisa för hållbara pensionssystem: En analys och kritik av det svenska pensionssystemet, s. 240–241, 245.

³⁶⁹ Ds 2020:7, *Inkomstpensionstillägg*, s. 47–49.

kvinnor och män.³⁷⁰ I pensionssystemet kommer den till uttryck i pensionsgrundande belopp för barnår, i möjligheten att föra över premiepensionsrätter mellan makar och i änkepensionerna, även om änkepensionen håller på att fasas ut. I praktiken går också en stor del av grundskyddet till kvinnor som har utfört mycket obetalt arbete.

Uppfattningar om rättvisa pensioner kan också baseras på tankar om jämlikhet.³⁷¹ En sådan rättviseuppfattning innebär att alla pensionärer bör garanteras en lägsta ekonomisk standard, en grundtrygghet. Argument för denna uppfattning kan vara att alla människor har vissa grundläggande behov och att man bör prioritera de som har det sämst ställt.³⁷² En sådan uppfattning om rättvisa ligger bakom grundskyddet i dagens pensionssystem.

En sista rättviseuppfattning, som vi också ser uttryck för i pensionssystemets grundskydd, handlar varken om prestation eller om jämlikhet utan baseras på bosättning. Den innebär att människor som har bott länge i Sverige bör få en högre pension än de som har bott här en kortare tid.³⁷³ Ett argument för detta kan vara att de som har en lång tids anknytning till Sverige har större rätt till utbetalningar från svenska socialförsäkringar än de som inte har en sådan anknytning.³⁷⁴ Utformningen av pensionssystemets grundskydd bygger på en sådan rättviseuppfattning och innebär att full garantipension kräver 40 års bosättning i Sverige. De som inte har rätt till full garantipension kan få äldreförsörjningsstöd, men det innebär en hårdare behovsprövning och en lägre ekonomisk standard.

I dagens pensionssystem finns det alltså uttryck för flera olika uppfattningar om vad som är rättvisa pensioner. De som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver göra avvägningar mellan olika sådana rättviseuppfattningar. Tanken om eget ansvar och medvetna pensionsval är främst kopplad till en rättviseuppfattning om pension efter prestation, medan tankar om jämlikhet och bosättning främst kommer till uttryck i pensionssystemets grundskydd.

³⁷⁰ Ståhlberg A.-C., *Kan pensionssystemet minska pensionsgapet mellan kvinnor och män?* Fores, 2022. Nordic Council of Ministers, *Gender-equal pensions in the Nordics*. TemaNord 2023:506.

³⁷¹ Hansson S. O., *Rättvisa och effektivitet – en idéanalys*, s. 23–27.

³⁷² Brandstedt E. och Brülde B., Om betydelsen av rättvisa för hållbara pensionssystem: En analys och kritik av det svenska pensionssystemet.

³⁷³ Socialdepartementet, *Höjt bostadstillägg till pensionärer och höjt minimibelopp vid fastställande av avgifter enligt socialtjänstlagen*. Promemoria S2022/00537, s. 10.

³⁷⁴ Prop. 1997/98:152, *Garantipension, m.m.*, s. 49–50.

8.3.2 Livslängd och möjligheter att förlänga sitt arbetsliv

En aspekt av rättvisa handlar om livslängd och möjligheten att förlänga sitt arbetsliv. En viktig tanke med pensionssystemet är att människor ska arbeta längre när medellivslängden ökar, för att hålla upp nivån på pensionerna. De som utformade pensionssystemet antog att systemets koppling mellan livslängd och pensionsnivåer i kombination med bra pensionsprognoser skulle ge en sådan effekt. Senare har politiker och pensionsexperter dragit slutsatsen att åldersgränserna i pensionssystemet och närliggande system behöver höjas för att människor ska förlänga sina arbetsliv tillräckligt mycket.³⁷⁵

Samtidigt varierar både livslängden och möjligheterna att förlänga arbetslivet mellan olika grupper i befolkningen. Livslängden i detta sammanhang mäts i regel som genomsnittlig återstående livslängd vid 65 års ålder. Kvinnors återstående livslängd har de senaste åren varit ungefär 2,5 år längre än mäns återstående livslängd. Det finns också tydliga skillnader i livslängd kopplade till utbildningsnivå och inkomst. Högskoleutbildade lever längre än personer med gymnasie- eller grundskoleutbildning³⁷⁶ och höginkomsttagare lever längre än låginkomsttagare.³⁷⁷ De grupper som lever längre gynnas av att pensionssystemets antaganden om livslängd är lika för alla i samma årskull. Sedan pensionssystemet infördes har könsskillnaderna i förväntad livslängd minskat, medan skillnaderna som är kopplade till utbildningsnivå har ökat.³⁷⁸

Möjligheterna att förlänga sitt arbetsliv varierar också mellan olika grupper. Möjligheterna är bättre för personer med stark förankring på arbetsmarknaden, bra hälsa, stimulerande arbeten och bra arbetsmiljö. De är sämre för arbetslösa, sjuka och personer med påfrestande

³⁷⁵ SOU 2013:25, s. 176.

³⁷⁶ SCB, *Livslängden i Sverige 2011–2020*. Demografiska rapporter 2021:4, s. 78. SCB, Återstående medellivslängd vid födelsen och vid 65 år efter kön 1970–2022 samt framskrivning 2023–2070. Excelfil be0401_2023i70.xlsx, 2023-04-05. www.scb.se, hämtad den 8 maj 2023.

³⁷⁷ SCB, *Livslängd och dödlighet i olika sociala grupper*. Demografiska rapporter 2016:2, s. 54. Brandstedt E. och Brülde B., Om betydelsen av rättvisa för hållbara pensionssystem: En analys och kritik av det svenska pensionssystemet, s. 235–239.

³⁷⁸ SCB, Demografiska rapporter 2021:4, s. 78. SCB, Demografiska rapporter 2016:2, s. 21.

arbeten.³⁷⁹ Dessa grupper är också ofta lågutbildade och har ofta låg intjänad pension.³⁸⁰

De som riskerar låga pensioner är alltså ofta grupper som har dåliga möjligheter att förlänga sitt arbetsliv för att på så sätt höja sina pensioner. Det är dessutom grupper vars genomsnittliga livslängd har ökat relativt lite. Men pensionssystemets konstruktion gör att dessa grupper ändå skulle behöva arbeta längre för att hålla upp sina pensioner, eftersom större ökningar av livslängden i andra grupper påverkar pensionsnivåerna för alla pensionärer. Politiska beslut höjer dessutom åldersgränserna för när de tidigast kan få pension. Forskare har argumenterat för att detta är ett rättviseproblem i pensions-systemet.³⁸¹

De som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver göra avvägningar mellan å ena sidan samhällsekonomiska intressen av att människor arbetar längre och att nivåerna i de inkomstgrundade pensionerna hålls upp och å andra sidan rättvisaspekter kopplade till den variation som finns mellan olika grupper när det gäller livslängd och förutsättningar att förlänga sitt arbetsliv.³⁸²

8.4 Det långa tidsperspektivet är en utmaning

Pensionsfrågor är speciella eftersom de spänner över mycket långa tidsperioder. De val som människor gör (eller inte gör) under hela sitt arbetsliv och i samband med att de går i pension får de leva med under resten av livet som pensionärer. En grundtanke med dagens pensionssystem var också att spelreglerna skulle ligga fast över tid.³⁸³

³⁷⁹ ISF Rapport 2020:7.

³⁸⁰ Brandt M. och Hank K., Scars that will not disappear: Long-term associations between early and later life unemployment under different welfare regimes. *Journal of Social Policy* 2014; 43(4):727–743. SCB, *Hälsa 2012–2013*. Levnadsförhållanden Rapport 127, 2015, s. 24–27. Åkerstedt T. m.fl., Psychosocial work demands and physical workload decrease with ageing in blue-collar and white-collar workers: A prospective study based on the SLOSH cohort. *BMJ Open* 2019; 9(9):1–8.

³⁸¹ Brandstedt E. och Brülde B., Om betydelsen av rättvisa för hållbara pensionssystem: En analys och kritik av det svenska pensionssystemet.

³⁸² ISF, *Möjligheter till tidig pensionering*. Rapport 2021:7.

³⁸³ Prop. 1993/94:250, *Reformering av det allmänna pensionssystemet*, s. 46–47. Ds 2009:53, *Detta är pensionsöverenskommelsen*, s. 27.

Ett viktigt argument är att långsiktiga beslut och långsiktigt ansvarstagande från pensionsspararnas sida förutsätter långsiktiga spelregler. Den som inte kan förutse konsekvenserna av sitt agerande kan knappast förväntas agera långsiktigt. Ett annat argument för långsiktiga spelregler är generationsrättvisa, att varje generation ska bekosta sina egna pensioner.

Men sedan pensionssystemet infördes har en mängd politiska beslut förändrat pensionssystemet, andra socialförsäkringssystem och skattesystemet. Dessa förändringar har påverkat äldre människors ekonomi, deras förutsättningar för att gå i pension, och även inkomstfördelningen mellan olika generationer. Därmed har det blivit svårare för pensionsspararna att förutse konsekvenserna av sina pensionsval. Samtidigt vore det knappast rimligt att politikerna, för att skapa förutsägbara pensioner och generationsrättvisa, skulle förbinda sig att aldrig ändra regler och nivåer i olika socialförsäkringar eller i skattessystemet.

Frågan om långsiktighet rymmer alltså ett dilemma. Ett pensionsystem med en hög grad av förutsägbarhet kräver att de som konstruerar systemet fattar beslut som begränsar handlingsutrymmet för framtidens politiker och väljare. Men demokratiska skäl talar för att dagens politiker inte ska fatta beslut som i alltför stor utsträckning begränsar detta handlingsutrymme. Dessutom lever vi i en föränderlig värld. När ekonomiska förhållanden och andra samhällsförhållanden ändras, så behöver politiken kunna reagera på sådana förändringar.

De som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver därför göra avvägningar mellan å ena sidan långsiktighet, förutsägbarhet och möjligheter till medvetna pensionsval för dagens pensionssparare och å andra sidan handlingsfrihet för morgondagens politiker och väljare.

8.5 Val kan ha både positiva och negativa konsekvenser

Valmöjligheter och förutsättningarna för att människor ska kunna göra medvetna val i pensionssystemet är centrala teman i denna rapport. Val och valfrihet kan ha flera positiva innebörder. Val kan öka människors frihet, självbestämmande och motivation. Men det finns också valsituationer som kan leda till passivitet och dåliga val.

Forskning tyder dessutom på att system som fäster stor vikt vid individuella val kan förstärka och legitimera ekonomisk ojämlikhet.

8.5.1 Fria val, begränsade val eller inga val

Pensionssystemet är utformat för att människor ska ha valmöjligheter och för att de ska ta ett eget ansvar för sina framtida pensioner genom att göra medvetna val. Ett viktigt motiv för denna utformning är att människor behöver arbeta för att finansiera sina pensioner och för att bidra till samhällsekonomin, och att pensionssystemet ska tydliggöra och uppmuntra till detta.³⁸⁴

Det finns också mer allmänna argument för valmöjligheter och flexibilitet i pensionssystemet. Människor har olika förutsättningar, värderingar och preferenser, som de ofta kan tillgodose bäst om de själva får välja.³⁸⁵ I västerländska samhällen är val och valmöjligheter dessutom förknippade med individuell frihet och självförverkligande. Forskning visar att människor som upplever att de har valmöjligheter kan bli mer motiverade, prestera bättre och må bättre.³⁸⁶

Samtidigt kräver det tid och ansträngning att göra val och att skaffa den information som behövs för att göra medvetna val. Om valen kräver mycket information, innefattar många olika alternativ, har osäkra utfall eller inte påverkar utfallet särskilt mycket, så är det inte självklart att valen får positiva konsekvenser. Forskare talar bland annat om *choice overload* för att beskriva situationer där valen snarare blir en belastning. Sådana valsituationer kan leda till passivitet, missnöje, stress, dåliga val och andra negativa konsekvenser.³⁸⁷

Riksrevisionen påpekade för snart tio år sedan att det är krångligt att gå i pension i Sverige. Pensionsspararna behöver göra en mängd val hos flera olika aktörer. Det är svårt att få överblick och att informera

³⁸⁴ SOU 1994:20, s. 169.

³⁸⁵ SOU 1994:20, s. 170.

³⁸⁶ Iyengar S. S. och Lepper M. R., Choice and its consequences: On the costs and benefits of self-determination. *Self and motivation: Emerging psychological perspectives*. Redaktörer: Tesser A. m.fl., American Psychological Association, 2002, s. 71–96. Markus H. R. och Schwartz B., Does choice mean freedom and well-being? *Journal of Consumer Research* 2010; 37(2):344–355.

³⁸⁷ Iyengar S. S. och Lepper M. R., Choice and its consequences: On the costs and benefits of self-determination. *Self and motivation: Emerging psychological perspectives*. Markus H. R. och Schwartz B., Does choice mean freedom and well-being?, s. 351–352.

sig.³⁸⁸ Riksrevisionen bedömde att systemets komplexitet gjorde människor mindre benägna att göra medvetna pensionsval. De ifrågasatte också hur långt man kunde komma med ökad information, i synnerhet som många pensionssparare verkade ha litet intresse för pensionsinformation.³⁸⁹ Senare studier från Pensionsmyndigheten tyder också på att de flesta människor inte tar hänsyn till pensionen när de gör olika livsval som påverkar hur mycket pension de tjänar in. Många verkar över huvud taget inte tänka på eller planera inför sin pensionering.³⁹⁰

Vår genomgång av förutsättningarna för medvetna pensionsval pekar i samma riktning. Det är tydligt att pensionssystemets försök till ”ansvarsgörande”, att göra medborgarna till informerade, rationella pensionssparare, inte har fungerat fullt ut som det var tänkt.

Den beteendeeconomiska forskningen pekar på alternativ i situationer där valfrihet inte fungerar optimalt. Ett alternativ är att skapa bra förvalsalternativ för de som inte gör aktiva val. Ett annat alternativ är att utforma valsituationen för att uppmuntra bra val. Ett tredje alternativ är att begränsa de val som människor behöver göra.³⁹¹ De som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver göra avvägningar mellan fria val och dessa olika alternativ.

8.5.2 Val, ansvar och rättvisa

Ett pensionssystem som betonar kunskap och egna val kan påverka människors pensioner, men också människors syn på individuellt ansvar, politiskt ansvar och rättvisa.

Ett viktigt tema i rapporten är att kunskap och valmöjligheter är ojämnt fördelade bland pensionsspararna. Grupper med god ekonomi har genomgående bättre finansiella kunskaper, bättre pensionskunskaper och större valmöjligheter än grupper med svag ekonomi.

³⁸⁸ Riksrevisionen, RiR 2014:13.

³⁸⁹ Riksrevisionen, RiR 2014:13, s. 123–126. Se även Sundén A., How much do people need to know about their pensions and what do they know? *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*.

³⁹⁰ Pensionsmyndigheten, Tabeller_Jämställhetsreformer_Pensionssparare 2021.xlsx. Excelfil. Pensionsmyndigheten och Kantar Sifo, Blev det som du tänkt dig? Powerpointpresentation, 4 juni 2019.

³⁹¹ Lusardi A. och Mitchell O. S., The economic importance of financial literacy: Theory and evidence. *Journal of Economic Literature* 2014; 52(1), s. 34–35. Ramsberg F., *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:7. Carlsson F., *Nudge och pensioner*. SNS Analys nr 38, 2016.

Därför kan ett pensionssystem som premierar kunskap och medvetna val öka ojämlikheten.³⁹²

Forskningen visar dessutom att människor som upplever att de själva har gjort val i större utsträckning än andra tycker att de har sig själva att skylla om det går dåligt för dem i livet. Personer som i experimentsituationer fås att tänka på val och att betrakta andra människors agerande som uttryck för val tycker också i högre grad att människor som det går dåligt för har ett eget ansvar för det. De blir även mer negativt inställda till politiska åtgärder för att främja jämlikhet och hjälpa utsatta människor.³⁹³

Pensionsinformation som lägger fokus på val och eget ansvar förmedlar också en värdering att de som inte tänker på sin pension och inte gör medvetna pensionsval brister i ansvar. Samtidigt uppmärksammar sådan information i regel inte de ojämlika förutsättningarna för människor att göra medvetna pensionsval. Informationen uppmärksammar inte heller att ojämlika pensioner också hänger samman med exempelvis ett ojämlikt arbetsliv.³⁹⁴

Ett pensionssystem baserat på egna val och eget ansvar kan alltså ge valfrihet, självbestämmande och möjlighet för människor att anpassa sitt intjänande och sin framtida pension till sin livssituation och sina egna preferenser. Men det kan också skuldbelägga resurssvaga individer och grupper, och förstärka och legitimera ekonomisk ojämlikhet.

De som utformar och förvaltar ett pensionssystem behöver därför göra avvägningar mellan å ena sidan valfrihet, individuellt ansvar och pension efter prestation och å andra sidan jämlikhet, trygghet och politiskt ansvar för pensionerna.

³⁹² Lusardi A. och Mitchell O. S., The economic importance of financial literacy: Theory and evidence, s. 22, 25–26. Gough O. och Niza C., Retirement saving choices: Review of literature and policy implications. *Population Ageing* 2011; 4:97–117.

³⁹³ Markus H. R. och Schwartz B., Does choice mean freedom and well-being?, s. 348. Dougherty K. J., Higher education choice-making in the United States: Freedom, inequality, legitimation. *Centre for Global Higher Education Working Paper* 2018, no. 35, s. 4–7.

³⁹⁴ Rowlingson K., Private pension planning: The rhetoric of responsibility, the reality of insecurity. *Journal of Social Policy* 2002; 31(4):623–642.

Referenser

- AFA-försäkringar, Omställningsförsäkring och Avtalspension SAF-LO, *Försäkringsvillkor och bestämmelser*. 2020.
- Ahrne G., *Att se samhället*. Liber, 2007.
- Aisenbrey S. m.fl., Is there a career penalty for mothers' time out? A comparison of Germany, Sweden and the United States. *Social Forces* 2009; 88(2):573–605.
- Almenberg J. och Säve-Söderbergh J., Financial literacy and retirement planning in Sweden. *Journal of Pension Economics and Finance* 2011; 10(4):585–598.
- AMF, *Flyttrapport 2022*.
- Arbetsgivarverket m.fl., *Pensionsavtal för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet 2016 (PA 16)*. 2015.
- Barr N., Pension design and the failed economics of squirrels. *LSE Public Policy Review* 2021; 2(1), artikel 5.
- Barr N., *The pension system in Sweden*. ESO-rapport 2013:7.
- Bergh A. och Kruse A., *Tryggare kan ingen vara? En ESO-rapport om socialförsäkringar och välfärdssystem*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2022:2.
- Brandstedt E. och Brülde B., Om betydelsen av rättvisa för hållbara pensionssystem: En analys och kritik av det svenska pensionssystemet. *Statsvetenskaplig tidskrift* 2021; 123(2):223–247.
- Brandt M. och Hank K., Scars that will not disappear: Long-term associations between early and later life unemployment under different welfare regimes. *Journal of Social Policy* 2014; 43(4):727–743.

- Brucker E. och Leppel K., Retirement plans: Planners and nonplanners. *Educational Gerontology* 2013; 39(1):1–11.
- Byggnads och Katalys, *Pensionsöron: Så känner svenskarna inför sin pension*. Katalys rapport 89, 2021.
- Carlsson F., *Nudge och pensioner*. SNS Analys nr 38, 2016.
- Chetty R. m.fl., Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark. *The Quarterly Journal of Economics* 2014; 129(3):1141–1219.
- Clarke J., New Labour's citizens: activated, empowered, responsabilized, abandoned? *Critical Social Policy* 2005; 25(4):447–463.
- Collectum, Arbete efter ordinarie pensionsålder. www.collectum.se, hämtad den 30 juni 2023.
- Collectum, Ny Sifundersökning: Varannan svensk har koll på ekonomin inför pensionen. Pressmeddelande 2023-05-16.
- Collectum, Ny Sifundersökning: Varannan svensk vet inte hur de kan påverka sin pension. Pressmeddelande 2023-04-25.
- Cronqvist H. och Thaler R. H., Design choices in privatized systems: Learning from the Swedish experience. *AEA Papers and Proceedings* 2004; 94(2):424–428.
- Danermark B. m.fl., *Att förklara samhället*. Studentlitteratur, 2018.
- Dir. 2018:83, *Delegationen för främjande av äldre arbetskraft*.
- Dougherty K. J., Higher education choice-making in the United States: Freedom, inequality, legitimation. *Centre for Global Higher Education Working Paper* 2018, no. 35.
- Ds 1991:27, *Det framtida pensionssystemet – två alternativ*.
- Ds 2009:53, *Detta är pensionsöverenskommelsen*.
- Ds 2016:19, *Jämställda pensioner?*
- Ds 2019:2, *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem*.
- Ds 2020:7, *Inkomstpensionstillägg*.

- Earl J. K. m.fl., A matter of time: Why some people plan for retirement and others do not. *Work, Aging and Retirement* 2015; 1(2):181–189.
- Ebbinghaus B., The privatization and marketization of pensions in Europe: A double transformation facing the crisis. *European Policy Analysis* 2015; 1(1):56–73.
- Edling C. och Liljeros F., Social skiktning. *Ett delat samhälle – makt, intersektionalitet och social skiktning*. Redaktörer: Edling C. och Liljeros F., Liber, 2022, s. 10–32.
- EIOPA – European Insurance and Occupational Pensions Authority, *Technical advice on the development of pension tracking systems*. EIOPA-BoS-21-535, 2021.
- Engström S. och Westerberg A., Which individuals make active investment decisions in the new Swedish pension system? *Journal of Pension Economics and Finance* 2003; 2(3):225–245.
- EU-domstolens mål Boguslawa Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten, C-189/16, ECLI:EU:C:2017:946.
- Evertsson M., Kön. *Ett delat samhälle – makt, intersektionalitet och social skiktning*. Redaktörer: Edling C. och Liljeros F., Liber, 2022, s. 78–99.
- Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*. Fi2020/00584/FPM.
- Finanspolitiska rådet, *Pensionssystemet och pensionärernas inkomster*. 2022.
- Fischer G. G. m.fl., Retirement timing: A review and recommendations for future research. *Work, Aging and Retirement* 2016; 2(2):230–261.
- Folksam, *Svenskarnas allmänna pensioner faller som en sten*. 2023.
- Forena, *Pensionsreform 2024, Del 2: Tjänstepension*. 2019.
- Foster L., Young people and attitudes towards pension planning. *Social Policy & Society* 2017; 16(1):65–80.
- French E. och Jones J., Public pensions and labor supply over the life cycle. *International Tax and Public Finance* 2012; 19:268–287.
- Försäkringskassan, *Ojämställd arbetsbörda: Föräldradedighetens betydelse för fördelning av betalt och obetalt arbete*. Socialförsäkringsrapport 2013:9.

Försäkringskassan, Statistik om föräldrapenning. www.forsakringskassan.se, hämtad den 21 april 2023.

Gough O. och Niza C., Retirement saving choices: Review of literature and policy implications. *Population Ageing* 2011; 4:97–117.

Hagen J., Partial recall: Differences between actual and self-reported annuitization decisions in Sweden. *Journal of Pension Economics and finance* 2022; 21:375–404.

Hagen J., Pension principles in the Swedish pension system. *Scandinavian Economic History Review* 2017; 65(1):28–51.

Hagen J., *Utbetalningstider i tjänstepensionssystemet*. SNS, 2017.

Hagen J. m.fl., A nudge to quit? The effect of a change in pension information on annuitisation, labour supply and retirement choices among older workers. *The Economic Journal* 2022; 132:1060–1094.

Hagen J. och Elinder M., *Den komplexa tjänstepensionen*. SNS, 2018.

Hagen J. och Malisa A., Financial fraud and individual investment behavior. *Journal of Economic Behavior and Organization* 2022; 203:593–626.

Hansson S. O., *Rättvisa och effektivitet – en idéanalys*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2001.

Hinrichs K., Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions – an overview. *Social Policy & Administration* 2021; 55:409–422.

IFAU – Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, *Det envisa köngapet i inkomster och löner – Hur mycket kan förklaras av skillnader i familjeansvar?* Rapport 2013:2.

IFAU – Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, *Familjebildning och karriär – konsekvenser av oförutsägbar frånvaro*. Rapport 2020:11.

IFAU – Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, *Hur förändras kvinnors och mäns arbetsituation när de får barn?* Rapport 2007:9.

IFAU – Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, *Svenska folkets kunskaper om pensionen*. Rapport 2020:23.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Att välja uttagstid av tjänstepension*. Rapport 2015:15.

- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation – är det möjligt?* Rapport 2012:14.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan.* Rapport 2018:16.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Gig-arbetare och socialförsäkringen.* Rapport 2023:3.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Höjda åldersgränser i pensionssystemet.* Rapport 2023:6.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Kvinnors och mäns kunskap om pensioner och pensionssystemet.* Rapport 2022:1.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Kvinnors och mäns pensioner.* Rapport 2017:8.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Löneväxling till tjänstepension.* Rapport 2022:3.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Möjligheter till tidig pensionering.* Rapport 2021:7.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension.* Rapport 2022:7.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Premiepensionen: Skillnader i utfall mellan kvinnor och män.* Rapport 2017:14.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Striktare sjukförsäkring och tidig ålderspensionering.* Rapport 2014:7.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Tidig och sen pensionering.* Rapport 2020:7
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Tidsbegränsade uttag av tjänstepension bland kvinnor och män.* Rapport 2017:15.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Träffar prognoserna rätt?* Rapport 2015:16.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Utvecklingen av kollektivavtalade ersättnings sedan 2000-talets början.* Rapport 2018:14.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna under de senaste 30 åren.* Rapport 2022:2.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Vem får avsättningar till tjänstepension?* Rapport 2018:15.

Iyengar S. S. och Lepper M. R., Choice and its consequences: On the costs and benefits of self-determination. *Self and motivation: Emerging psychological perspectives*. Redaktörer: Tessar A. m.fl., American Psychological Association, 2002, s. 71–96.

James H. m.fl., How do people think about later life when making workplace pension saving decisions? *Journal of Aging Studies* 2020; 54:1–9.

Kjellberg A., *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Department of Sociology, Lund University, Research Report 2022:1.

Laun L. och Palme M., *Pensionssystemens drivkrafter för ett längre arbetsliv*. Rapport 23, Delegationen för senior arbetskraft, 2020.

Lidskog R., *Sociologi*. Liber, 2014.

Lundberg J., *Sex skäl att inte höja pensionsskatten*. Timbro, 2021.

Lundberg U., *Juvelen i kronan: Socialdemokraterna och den allmänna pensionen*. Hjalmarson & Högberg, 2003.

Lundberg U., Medborgare och investerare. *Mellan folkbildning och fonrådgivning: Nya perspektiv på pensionssystemet*. Redaktör: Lundberg U., Institutet för framtidsstudier, 2007, s. 9–25.

Lundberg U., *Mellan folkbildning och fonrådgivning: Nya perspektiv på pensionssystemet*. Institutet för framtidsstudier, 2007.

Lundberg U., Politisk demokrati eller legalistisk rättvisa? *Den självstyrande medborgaren?* Redaktörer: Florin C., Elgán E. och Hagemann G., Institutet för Framtidsstudier, 2007, s. 19–28.

Lusardi A. och Mitchell O. S., The economic importance of financial literacy: Theory and evidence. *Journal of Economic Literature* 2014; 52(1):5–44.

Manoli D och Weber A, Nonparametric evidence on the effects of financial incentives on retirement decisions. *American Economic Journal: Economic Policy* 2016; 8(4):160–182.

Markus H. R. och Schwartz B., Does choice mean freedom and well-being? *Journal of Consumer Research* 2010; 37(2):344–355.

- Min Pension, *Detta är minPension i Sverige AB*. 2023.
- Min Pension, *Kompensationsgradsrapporten – Tema 2022: Hur mår våra pensioner på börsen?* 2022.
- Min Pension, MinPensionsPodden nr 148, 3 september 2021.
- Min Pension, Så beräknar vi din pensionsprognos. www.minpension.se, hämtad den 3 april 2023.
- Min Pension, Så här fungerar minPension om du har börjat ta ut pension. www.blogg.minpension.se, hämtad den 4 april 2023
- Min Pension, Varför skiljer sig min prognos åt mellan minPension och Pensionsmyndigheten? 2023. www.fragor-och-svar.minpension.se, hämtad den 4 april 2023.
- Min Pension, *Verksamhetsöversikt 2021*.
- Min Pension, *Verksamhetsöversikt 2022*.
- Min Pension, Åtta av tio 65-åringar gör en pensionsprognos. www.minpension.se, hämtad den 13 februari 2023.
- Min Pension, Ändrad prognosstandard påverkar prognosen. 2022. www.blogg.minpension.se, hämtad den 3 april 2023.
- Moffatt S. och Heaven B., ”Planning for uncertainty”: narratives on retirement transition experiences. *Ageing & Society* 2017; 37:879–898.
- Mullainathan S., och Thaler R. H., Behavioral economics. *NBER Working Paper Series* 2000, no. 7948.
- Møller M. och Nielsen N. C., *Framtidens tjänstepensioner*. SNS Förlag, 2011.
- Nordic Council of Ministers, *Gender-equal pensions in the Nordics*. TemaNord 2023:506.
- Normann G. och Mitchell D. J., Pension reform in Sweden: Lessons for American policymakers. *The Heritage Foundation Backgrounder*, 2000; 1381.
- Nyqvist A., Inuti det orange kuvertet. *Mellan folkbildning och fonderådgivning: Nya perspektiv på pensionssystemet*. Redaktör: Lundberg U., Institutet för framtidsstudier, 2007, s. 27–46.

- Nyqvist A., *Opening the Orange Envelope*. Stockholm Studies in Social Anthropology 64, Stockholms universitet, 2008.
- Ohlsson C., *Folkets fonder?* Göteborgsstudier i nordisk språkvetenskap 9, Göteborgs universitet, 2007.
- Olofsson G., Det svenska pensionssystemet 1913–1993: historia, struktur och konflikter. *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, 1993; 58–59:29–84.
- Oskarson M. och Bendz A., Litar svenska folket på socialförsäkringarna? *Ingen anledning till oro (?)* Redaktörer: Andersson U m.fl., SOM-institutet, Göteborgs universitet, 2021.
- Pellandini-Simányi L., The financialization of everyday life. *The Routledge Handbook of Critical Finance Studies*. Redaktörer: Borch C. och Wosnitzer R., Routledge, 2021, s. 278–299.
- Pensionsmyndigheten, *Alternativ för ett enklare grundskydd*. 2022, VER 2022–457.
- Pensionsmyndigheten, *Blev det som du tänkt dig? En studie bland 70–75-åringar*. VER 2020–226, 2020.
- Pensionsmyndigheten, *Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet*. VER 2021–175, 2021.
- Pensionsmyndigheten, *Ett nytt pensionssystem?* VER 2023–140, 2023.
- Pensionsmyndigheten, *Finns det en pensionärsskatt? Effekter av den olikformiga inkomstbeskattningen*. 2019.
- Pensionsmyndigheten, *Hur påverkar ekonomiska drivkrafter pensionsbeslutet? En litteraturöversikt*. VER 2020–441, 2020.
- Pensionsmyndigheten, *Hur ser inkomsterna ut för utrikes födda pensionärer?* PID281901, 2022.
- Pensionsmyndigheten, *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet – Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015*. PID148632, 2015.
- Pensionsmyndigheten, *Medelpensioneringsålder och utträdesålder 2012*. 2013.
- Pensionsmyndigheten, *Min idealpension: En undersökning om hur vi vill att vår pension ska vara*. 2020.

Pensionsmyndigheten, *Orange rapport 2021*.

Pensionsmyndigheten, *Passar förvalen alla? En beskrivning av förvalsalternativen inom tjänste- och premiepensionen*. VER 2018–348, 2019.

Pensionsmyndigheten, *Pension och skatt 2023: Skatteavdrag för pension och lön vid olika åldrar*. VER 2022–464, 2022.

Pensionsmyndigheten, *Pensionsbeslutet – blev det bra? Undersökning 2018 bland nyblivna pensionärer*. PID170784, 2019.

Pensionsmyndigheten, Pensionsbeslutsundersökningen 2018. Powerpointpresentation, 2019.

Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens särskilda informationsuppdrag – delrapport*. 2010.

Pensionsmyndigheten, *Pensionsåldrar och arbetslivets längd*. VER 2023–161, 2023.

Pensionsmyndigheten, *Premiepensionen: Pensionsspararna och pensionärerna 2017*. PID165746, 2018.

Pensionsmyndigheten, *Premiepensionen: Pensionsspararna och pensionärerna 2019*. 2020.

Pensionsmyndigheten, *Premiepensionen: Pensionsspararna och pensionärerna 2021*. 2022.

Pensionsmyndigheten, Rapport_Kunskap och attityd_Pensionssparare 2022 221230. Powerpointpresentation.

Pensionsmyndigheten, Rapport_Orange kuvert pensionssparare 2022 AM. Powerpoint-presentation.

Pensionsmyndigheten, Rapport oroliga sparare FINAL, Powerpointpresentation, 2022.

Pensionsmyndigheten, Se vad du kan få i pension per månad. www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 4 april och den 31 maj 2023.

Pensionsmyndigheten, *Skatt från och med 66-årsåret*. PID124950, 2014.

Pensionsmyndigheten, *Skydden till efterlevande inom tjänstepensionen: Valen och valbeteendet*. VER 2017–248, 2018.

Referenser

- Pensionsmyndigheten, Småbarnstiden kan påverka din pension. www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 20 februari och den 24 maj 2023.
- Pensionsmyndigheten, *Spara till pension som företagare*, VER 2023–22, 2023.
- Pensionsmyndigheten, *Standard för pensionsprognoser*. 2022.
- Pensionsmyndigheten, Statistikdatabasen. www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 23 februari 2023.
- Pensionsmyndigheten, *Så här säger vi: Budskap och fakta kring pensioner och pensionsrelaterade förmåner*. PID106809, 2011.
- Pensionsmyndigheten, Tabeller_Jämställdhetsreformer_Pensionssparare 2021. Excelfil
- Pensionsmyndigheten, Tabeller_Jämställdhetsreformer_Pensionärer 2021. Excelfil.
- Pensionsmyndigheten, Tabeller_Kunskap och Attityd_Pensionssparare 2022. Excelfil.
- Pensionsmyndigheten, Tabeller Orange Kuvert pensionssparare 2022. Excelfil.
- Pensionsmyndigheten, *Tumregler för pensionen*. VER 2019–288, 2019.
- Pensionsmyndigheten, *Underlag för Standard för pensionsprognoser*. 2022.
- Pensionsmyndigheten, *Utvecklingen av pensionsinkomsten för fyra typfall, 2013–2026*. VER 2022–161.
- Pensionsmyndigheten, *Utvärdering av individuella prognoser för allmän pension*. 2019.
- Pensionsmyndigheten, *Våra budskap: Så här säger och svarar vi kring frågor om pensioner och förmåner*. VER 2020–356, version 5, 2022.
- Pensionsmyndigheten, *Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner*. VER 2023–23, 2023.
- Pensionsmyndigheten och Beyond, Pensionsmyndigheten – Digitalt orange kuvert. Powerpointpresentation, 2021.
- Pensionsmyndigheten och Kantar Sifo, Blev det som du tänkt dig? Powerpointpresentation, 4 juni 2019.

- Pensionsmyndighetsutredningen, *Bättre pensionsinformation!* 2009.
- Pensionsnyheterna, Ny prognosstandard riskerar att ge missvisande pensionsprognoser, 2022-11-24.
- Pensionsnyheterna, Vem skryter om sin tjänstepension? 2022-12-13.
- Persson P., Social insurance and the marriage market. *Journal of Political Economy* 2019; 128(1):252–300.
- Peters M., *Essays on Savings Behavior, Inflation Measurement, and Growth*. Institute for International Economic Studies Monograph Series No. 121, 2023.
- Preston C. m.fl., What are the structural barriers to planning för later life? A scoping review of the literature. *Social Inclusion* 2019; 7(3):17–26.
- PRO, SKPF och Tankesmedjan Tiden, *Höj den allmänna pensionen!* 2021.
- Prop. 1993/94:250, *Reformering av det allmänna pensionssystemet*.
- Prop. 1997/98:151, *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*
- Prop. 1997/98:152, *Garantipension, m.m.*
- Prop. 2008/09:202, *Pensionsmyndigheten och dess verksamhet*.
- Prop. 2018/19:91, *Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyller 69 år*.
- Prop. 2018/19:133, *En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv*.
- Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*.
- Prop. 2021/22:181, *Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system*.
- Prop. 2021/22:237, *Borttagande av regler för tillgodoräknande av försäkringstid i vissa situationer*.
- Prop. 2021/22:269, *Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina*.
- Rahm C. och Ohlsson C., Klarspråksarbete, myndigheter och mottagare: Exempel från äldreomsorgen och Malmö stad. *Medborgare och myndigheter*. Redaktör: Nyström Höög C., FUMS, Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet, 2009, s. 25–42.

- Ramsberg F., *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om "nudging"*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:7.
- Regleringsbrev avseende Premiepensionsmyndigheten, åren 1999–2009.
- Riksförsäkringsverket, *Socialförsäkringsboken 1999*.
- Riksrevisionen, *Att gå i pension – Varför så krångligt?* RiR 2014:13.
- Rowlingson K., Private pension planning: The rhetoric of responsibility, the reality of insecurity. *Journal of Social Policy* 2002; 31(4):623–642.
- Rose N., *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, 1999.
- Samuelsson W. och Zeckhauser R., Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty* 1988; 1:7–59.
- SCB, *Hälsa 2012–2013*. Levnadsförhållanden Rapport 127, 2015.
- SCB, *Livslängd och dödlighet i olika sociala grupper*. Demografiska rapporter 2016:2.
- SCB, *Livslängden i Sverige 2011–2020*. Demografiska rapporter 2021:4.
- SCB, Statistikdatabasen. www.statistikdatabasen.scb.se, hämtad vid olika tillfällen år 2023.
- SCB, Återstående medellivslängd vid födelsen och vid 65 år efter kön 1970–2022 samt framskrivning 2023–2070. Excelfil be0401_2023i70.xlsx, 2023-04-05. www.scb.se, hämtad den 8 maj 2023.
- Sjögren Lindquist G. och Säve-Söderbergh J., Kvinnors och mäns livsval relaterade till ojämlikhet i pensioner – problembild och lösningar. *Ekonomisk Debatt* 2018; 46(4): 54–66.
- Skandia, *Karriärfokus: Så lönar sig heltidsarbete i pensionskuvertet*. 2023.
- Socialdepartementet, *Höjt bostadstillägg till pensionärer och höjt minimibelopp vid fastställande av avgifter enligt socialtjänstlagen*. Promemoria S2022/00537.
- Socialdepartementet, *Utbetalning av garantipension inom EES och i Schweiz samt i Förenade kungariket*. Promemoria S2021/08121.
- SOU 1994:20, *Reformerat pensionssystem*.
- SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*.

- SOU 2015:50, *Hela lönen, hela tiden*.
- SOU 2019:44, *Ett bättre premiepensionssystem*.
- SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet*.
- SOU 2022:4, *Minska gapet: Åtgärder för jämställda livsinkomster*.
- SPF Seniorerna, *Trygg pension – ett pålitligt pensionssystem och rimliga pensioner*. 2021.
- Statskontoret, *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*. Rapport 2022:12.
- Ståhlberg A.-C., *Kan pensionssystemet minska pensionsgapet mellan kvinnor och män?* Fores, 2022.
- Ståhlberg A.-C., *Socialförsäkringarna i Sverige*. Studentlitteratur, upplaga 3:2, 2014.
- Suh E. och James H., The social, cultural and economic influences of retirement saving for young adults in the UK. *Youth Employment Insecurity and Pension Adequacy*. Redaktörer: Hofäcker D. och Kuitto K., Edward Elgar, 2023, s. 126–144.
- Sundén A., How much do people need to know about their pensions and what do they know? *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Redaktörer: Holzmann R. och Palmer E., World Bank, 2006, s. 325–344.
- Sundén A., The Swedish experience with pension reform. *Oxford Review of Economic Policy* 2006; 22(1):133–148.
- Svenskt näringsliv, *Allt fler jobbar heltid: Förekomst och utveckling av heltid och deltid på arbetsmarknaden*. 2017.
- Svenskt näringsliv, PTK och Collectum, *Riv hindren för arbete under pensionering – Gör det möjligt att pausa tjänstepensionen*. Odaterad (2022).
- Swedbank, *Två av tre skulle spara mer till sin pension om det var subventionerat*. Pressmeddelande, 2019-11-12.
- Säve-Söderbergh J., *Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:6.
- TCO, *Höj den allmänna pensionen*. TCO Rapport, 2022.

Weaver K. och Willén A., The Swedish pension system after twenty years: Mid-course corrections and lessons. *OECD Journal of Budgeting* 2014; 13(3):1–26.

Weber R. och Dawes R., Behavioral Economics. *The Handbook of Economic Sociology*. Redaktörer: Smelser N. J. och Swedberg R., Princeton University Press, 2005, s. 90–108.

Åkerstedt T. m.fl., Psychosocial work demands and physical workload decrease with ageing in blue-collar and white-collar workers: A prospective study based on the SLOSH cohort. *BMJ Open* 2019; 9(9):1–8.

