

Datum
2019-12-17

Effekter av uttag av tidsbegränsade tjänstepensioner

Slutrapportering av regeringsuppdrag

Innehåll

Regeringsuppdraget	3
Bakgrund	3
Att välja uttagstid av tjänstepension	4
Möjligheterna till tidsbegränsade uttag varierar mellan olika avtal	5
Tidsbegränsade uttag vanligare vid tidig pensionering	6
Flera skäl till att tidiga uttag ökar	6
Tidsbegränsade uttag kan skapa problem för vissa grupper	6
Små direkta effekter på samhällsekonomin	7
Valfrihet kräver kunskap och information	7
Tidsbegränsade uttag av tjänstepension bland kvinnor och män	8
Tidsbegränsade uttag ökar, men kompletteras ofta av livsvariga uttag av delar av tjänstepensionen	9
Förvalet är viktigt för beslutet om uttagsålder och uttagstid	9
Flera faktorer påverkar valet att ta ut tjänstepensionen tidsbegränsat	10
Grundtanken med pension är en försäkring för långt liv	11
Tidsbegränsade uttag av tjänstepension och låg ekonomisk standard	11
Ekonomiskt utsatta gör delvis andra val för tjänstepensionen	12
Tidsbegränsade uttag minskar andelen ekonomiskt utsatta	13
Tidsbegränsade uttag kan påverka statens inkomster och utgifter	13
Blivande pensionärer påverkas mycket av information	14
Sammanfattande diskussion	15
De tidsbegränsade uttagen av tjänstepension ökar	15
Tidsbegränsade uttag kan påverka både pensionärernas ekonomi och samhällsekonomin	15
Tidsbegränsade uttag berör relationen mellan individuell valfrihet och målet om ett förlängt arbetsliv	16
Försäkringsgivarna och parterna har ett ansvar för information och förval	17
Offentliga registerdata om tjänstepensioner skulle ge bättre analysunderlag	17

Regeringsuppdraget

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) fick i regleringsbrevet för år 2015 i uppdrag att utreda hur de tidsbegränsade uttagen av tjänstepensioner används. ISF skulle också utvärdera effekterna av tidsbegränsade uttag. Delredovisningar av uppdraget har lämnats i december 2015, maj 2016 och februari 2017. Uppdraget har sedan förlängts, främst för att göra det möjligt att behålla och uppdatera en databas som byggts upp som en del av uppdraget.

För närvarande har ISF inte möjlighet att avsätta resurser för ytterligare analyser av tidsbegränsade uttag av tjänstepension. Det beror på att myndigheten är underbemannad efter omlokaliseringen från Stockholm till Göteborg och att de medarbetare som byggt upp och är insatta i den aktuella databasen har lämnat myndigheten.

Denna skrivelse är en slutredovisning av regeringsuppdraget. Den beskriver kortfattat de rapporter som skrivits inom ramen för uppdraget och avslutas med en sammanfattande diskussion om tidsbegränsade uttag av tjänstepensioner.

Bakgrund

De flesta personer som arbetar har tjänstepension genom sin anställning. Tjänstepension får de som har kollektivavtal eller som har tecknat ett eget pensionsavtal med sin arbetsgivare. Tjänstepensionerna utgör en allt viktigare inkomstkälla för äldre personer. Tjänstepensionens andel av den totala pensionsinkomsten har ökat med tiden och under senare år har andelen varit cirka 30 procent för män och cirka 20 procent för kvinnor.¹ De har störst betydelse för de personer som har inkomster över intjänandetaket i den allmänna pensionen. Inom många tjänstemannayrken, där lönerna ofta ligger över intjänandetaket, och bland merparten av landstingsanställda män utgör tjänstepensionerna redan nu hälften eller mer av den totala inkomsten efter pensioneringen.²

Inom alla kollektivavtalade tjänstepensioner finns det möjlighet att ta ut delar av eller hela tjänstepensionen under en kortare period än livsvarigt, ofta minst fem år. Den allmänna pensionen, som för majoriteten av dagens pensionärer utgör huvuddelen av pensionen, kan däremot bara väljas med livsvarig utbetalning.

Hur individer väljer att ta ut sin tjänstepension kan påverka deras ekonomiska situation. Om tjänstepensionen tas ut under en begränsad period eller om den tas ut livsvarigt är avgörande för hur mycket pension som betalas ut, räknat under hela livet. För den som lever länge kan en livslång utbetalning ge ett mycket större utbetalt belopp sammanlagt över

¹ ISF, *Att välja uttagstid av tjänstepension*. Rapport 2015:15.

² ISF, *Kvinnors och mäns pensioner: En analys av skillnader och spridning i pensionsinkomster idag och i framtiden*. Rapport 2017:8.

livet, än ett tidsbegränsat uttag. För den som lever ett relativt kort liv kan i stället ett tidsbegränsat uttag ge ett betydligt större sammanlagt belopp än en livslång utbetalning. Men skattesystemets konstruktion kan vara betydelsefull i sammanhanget, eftersom ett tidsbegränsat uttag kan leda till ett inledningsvis högre skatteuttag på grund av en högre bruttoinkomst.

Den utbetalningsplan som väljs har inte bara konsekvenser för individens totala pensionsutbetalning över livet utan även för den ekonomiska situationen vid olika åldrar. För en låginkomsttagare kan till exempel ett uttag av tjänstepension under fem år inledningsvis höja ersättningen, samtidigt som den disponibla inkomsten efter denna period endast påverkas marginellt om det är så att bostadstillägg täcker upp stora delar av den nedtrappade pensionsinkomsten.

Tidsbegränsade uttag kan också få konsekvenser för statens budget. Den kan påverkas negativt eftersom de tidsbegränsade tjänstepensionerna kan minska arbetsutbudet och därmed inkomstskatten om fler anser sig ha råd att lämna förvärvsarbetet när övergången mellan arbete och pension blir mindre dramatisk. Om tjänstepensionen däremot blir så hög när den tas ut tidsbegränsat att den sammanlagda taxerade inkomsten kommer över brytpunkten för statlig skatt kommer statens inkomster att öka till följd av de tidsbegränsade uttagen. Valet av uttagstid kan dessutom påverka pensionärernas rätt att få del av behovsprövade förmåner som bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Även detta får konsekvenser för statens budget.

Att välja uttagstid av tjänstepension

Den första delredovisningen i regeringsuppdraget är en bred översikt av valet mellan tidsbegränsade och livsvariga uttag av tjänstepension.³ Syftet med rapporten är att ge en samlad bild av uttagen av tjänstepensioner och att ge förklaringar till uttagsmönstret. Syftet är även att resonera kring hur en möjlig fortsatt utveckling av uttagen kan se ut och undersöka vilka konsekvenser ett ökat tidsbegränsat uttag kan få.

Möjligheten att ta ut tjänstepensionen under kort tid är relativt ny och har införts successivt inom de olika avtalsområdena med början från år 1990. Tendensen har varit att ett ökat antal personer väljer att ta ut sin tjänstepension tidsbegränsat. Men när ISF:s studie inleddes saknades en samlad bild av dels hur uttagen och utvecklingen ser ut, dels vad som kan förklara utvecklingen. Att allt fler personer tar ut tjänstepensionen tidsbegränsat i stället för livslångt kan få stora konsekvenser för den enskildas ekonomi, men också för statens och kommunernas inkomster och utgifter.

Den första rapporten bygger på flera olika typer av data – statistik från tjänstepensionsbolag över uttaget av tjänstepensioner, en

³ ISF, *Att välja uttagstid av tjänstepension*. Rapport 2015:15.

enkätundersökning till blivande och nuvarande pensionärer, typfallsberäkningar samt en simulering av vilken inverkan ett ökat uttag av tidsbegränsade tjänstepensioner skulle ha för individ, kommun och stat. Inom ramen för granskningen genomfördes även intervjuer med arbetsgivarorganisationer, arbetstagarorganisationer och tjänstepensionsbolag.

Möjligheterna till tidsbegränsade uttag varierar mellan olika avtal

Uttagen av tjänstepension regleras i första hand genom kollektivavtal. Avtalen bestämmer exempelvis vid vilken ålder det är möjligt att ta ut tjänstepensionen, om den kan tas ut tidsbegränsat eller livsvarigt och vilken uttagstid som är förvald. Avtalen förhandlas fram av de centrala parterna på arbetsmarknaden och villkoren för tjänstepensionerna varierar mellan olika arbetsmarknadssektorer. Det fanns, när studien gjordes, fyra större avtal som gällde för privatanställda arbetare (avtalspension SAF-LO), privatanställda tjänstemän (ITP), statligt anställda (PA 03) samt landstings- och kommunanställda (KAP-KL). Det är dessa avtal som behandlas i rapporten.

Tjänstepensionen kan vara förmånsbestämd, avgiftsbestämd eller en kombination av de båda. Förmånsbestämd pension innebär att en anställd person är garanterad en pension som motsvarar en viss procentsats av de sista lönerna före pensioneringen. Avgiftsbestämd pension innebär att arbetsgivaren betalar in en avgift som utgör en viss procent av den anställdas lön. Pensionens storlek bestäms då framför allt av hur länge arbetsgivaren har betalat in avgiften, hur stor avgiften har varit och hur avkastningen har blivit.

Inom avtalsområdena finns olika möjligheter att ta ut hela eller delar av tjänstepensionen tidsbegränsat. Rapporten visar att det i första hand är avgiftsbestämda pensioner (ursprunglig ITPK i ITP, Kåpan Tjänste i PA 03 och den avgiftsbestämda ålderspensionen i KAP-KL) som tas ut tidsbegränsat. ITPK och Kåpan Tjänste utgör komplement till förmånsbestämda pensioner och är vanligtvis mindre betydelsefulla för enskilda personer. För anställda inom kommun och landsting är det många som har lön under 7,5 inkomstbasbelopp och därmed endast har rätt till den avgiftsbestämda delen av KAP-KL och en majoritet av alla som omfattas av KAP-KL väljer att ta ut den tidsbegränsat. Det är oklart hur stor andel av de som tar ut den avgiftsbestämda delen tidsbegränsat som också har rätt till livsvarig förmånsbestämd pension. Inom SAF-LO och ITP2 finns möjlighet att ta ut hela tjänstepensionen tidsbegränsat – också den förmånsbestämda delen – men där väljer fortfarande huvuddelen att ta ut tjänstepensionen livsvarigt.

Tidsbegränsade uttag vanligare vid tidig pensionering

Rapporten visar att det finns vissa skillnader i uttagsmönster beroende på ålder. De som tar ut tjänstepensionen före 65 års ålder väljer i högre utsträckning att ta ut tjänstepensionen tidsbegränsat och från och med 65 års ålder väljer flera att ta ut tjänstepensionen livsvarigt. Det är ett resultat som stämmer överens med tidigare forskning.

Forskningen är inte entydig vad gäller om män eller kvinnor är mer benägna att välja livslång pension. I den här studien framkommer små skillnader i uttag mellan män och kvinnor. Kvinnor tar i något högre utsträckning ut tjänstepensionen under 5 år jämfört med män.

Flera skäl till att tidiga uttag ökar

Rapporten tar upp flera möjliga orsaker till ökningen av tidsbegränsade uttag:

- att det numera finns möjligheter att ta ut tjänstepensionen tidsbegränsat,
- att det än så länge finns relativt lite kapital i de avgiftsbestämda pensionerna,
- att det är viktigt att övergången till livet som pensionär innebär en så liten förändring av den ekonomiska situationen som möjligt,
- att det kan finnas en påverkan från finansiella rådgivare,
- att förval och utformning av information och blanketter kan ha stor inverkan på personens val.

Enligt de intervjuade aktörerna, som representerar tjänstepensionsbolag, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer, är det troligt att ökningen av tidsbegränsade uttag kommer att fortsätta. De nya avtalen innebär att det kommer finnas större möjligheter i framtiden att ta ut hela tjänstepensionen tidsbegränsat. Även tidigare forskning tyder på att andelen som tar ut sin pension livslångt minskar om möjligheten att ta ut den tidsbegränsat ökar. Men något som talar mot att de tidsbegränsade uttagen kommer att öka är att personer tenderar att i högre utsträckning välja livsvariga uttag när pensionerna innehåller mer kapital och utgör en större del av den totala tjänstepensionen – vilket de avgiftsbestämda pensionerna kommer att göra i framtiden jämfört med i dag.

Tidsbegränsade uttag kan skapa problem för vissa grupper

Typfallsberäkningarna visar att det över en livstid kan vara ekonomiskt lönsamt att välja tidsbegränsat uttag för personer med låg pension, förutsatt att dessa söker och får bostadstillägg. Oavsett om det för en person över en livstid kan vara lönsamt att välja tidsbegränsade uttag eller

inte, kan det vara problematiskt och innebära en stor ekonomisk omställning, om inkomsten sjunker drastiskt efter 5 år som pensionär. Problemet är särskilt stort för de som inte har uppmärksammat att det kommer att bli ett sådant ekonomiskt tapp.

Men risken för att stora grupper av pensionärer ska få en sådan inkomstminskning bedöms som liten. Dels finns det, inom flera avtalsområden, begränsningar i möjligheten att ta ut hela eller stora delar av tjänstepensionen tidsbegränsat. Dels är andelen som gör tidsbegränsade uttag relativt liten på de avtalsområden där hela eller stora delar av tjänstepensionen kan tas ut tidsbegränsat. Det senare hänger samman med att livslånga uttag är förval på dessa avtalsområden. Rapporten bedömer att tidsbegränsade uttag än så länge inte är något generellt problem.

Små direkta effekter på samhällsekonomin

För att visa hur stora effekterna blir på hela ekonomin har SCB på uppdrag av ISF simulerat hur stora skatteintäkterna, hemtjänstavgifterna samt utgifterna för bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och garantipensioner skulle ha varit år 2013, om en större andel än de som faktiskt gjorde det hade tagit ut tjänstepensionen under 5 år i stället för livslångt.

Simuleringsresultaten visar att statens utgifter skulle ha påverkats marginellt under 2013, om fler av dagens pensionärer hade tagit ut sin pension tidsbegränsat än vad som faktiskt var fallet. För de som var i åldrarna 66–70 år skulle gruppens tjänstepensionsinkomst ha varit högre, vilket hade resulterat i högre sammanlagd skatt. För de som var 71 år och äldre skulle gruppens sammanlagda skatt ha varit lägre till följd av en lägre tjänstepensionsinkomst. Sammantaget visar simuleringen att skatteökningen är mycket större än ökningen i socialförsäkringsförmåner för gruppen som var pensionärer år 2013.

Resultaten från simuleringarna gäller för samtliga som var pensionärer år 2013 (födda 1947 och tidigare) och visar en ögonblicksbild av effekterna på offentliga intäkter och utgifter detta år. Resultaten skulle bli annorlunda för andra kohorter, av andra storlekar, med andra uttagsmönster, avtalsvillkor, intjänade tjänstepensionskapital, förmögenheter med mera. Simuleringarna tar inte heller hänsyn till att arbetsutbud och därmed skatteintäkter kan påverkas om tidsbegränsade uttag används för att gå i tidig pension – en effekt som lyfts fram i den tredje delredovisningen.

Valfrihet kräver kunskap och information

ISF betonar i rapporten att en förutsättning för att den ökade friheten att välja tidsbegränsade uttag ska vara positiv är att personen själv har tillräcklig kunskap och information för att kunna göra ett övervägt val och att det finns bra alternativ för de som inte vill eller kan välja. Men det finns indikationer på att många har svårt att ta till sig information inför beslutet

om uttagstid och att det ofta saknas viktig information i breven som bolagen skickar ut inför den första utbetalningen av tjänstepension. ISF:s egen enkätstudie, liksom tidigare forskning, visar också att personer som upplever sig ha låg kunskap om pension i högre grad än andra väljer tidsbegränsade uttag.

Tidsbegränsade uttag av tjänstepension bland kvinnor och män

En andra delredovisning gjordes i maj 2016 i form av en skrivelse.⁴ Senare publicerades en reviderad och utvidgad version av skrivelsen som ISF-rapport 2017:15. Den följande sammanställningen baseras på denna rapport.⁵

I rapporten undersöks hur olika faktorer hänger samman med högre eller lägre andel tidsbegränsade uttag av tjänstepension. Bland annat undersöks tjänstepensionernas förvalda utbetalningstid, storleken på pensionskapitalet och pensionstagarens personliga egenskaper som kön, utbildning, ålder för första uttag, disponibel inkomst och användning av sjukförsäkringen före tjänstepensionsuttaget. Även sambandet mellan tidsbegränsade tjänstepensionsuttag och parternas inkomst, ålder och sjukförsäkringsanvändning studeras.

Ett viktigt resultat är att den absoluta majoriteten av de blivande pensionärerna valde att följa den uttagstid som var förvald i tjänstepensionen. Tidigare forskning om pensioner och hur man uppmuntrar personer att välja "rätt", så kallad *nudging*, har visat att man med förval och med utformning av information och ansökningsblanketter enkelt kan styra blivande pensionärers beteende. Det innebär att parterna eller tjänstepensionsbolagen relativt enkelt kan påverka blivande pensionärers val och därmed statens inkomster och utgifter genom att ändra förbestämd utbetalningsperiod för tjänstepensionerna.

Rapporten bygger på ett unikt datamaterial över tjänstepensioner med valbar utbetalningslängd som tjänstepensionsbolagen Alecta, AMF, KPA och Kåpan har bidragit till. Dessa är förvalsbolag för förvaltningen av tjänstepensionerna inom de fyra stora kollektivavtalsområdena. Därtill har SEB, som kan väljas som förvaltningsbolag inom de fyra stora kollektivavtalsområdena, bidragit med uppgifter. Analysen täcker perioden 2008–2014. Till dessa data har kopplats individdata från Statistiska Centralbyrån.

⁴ ISF, *Tidsbegränsade uttag av tjänstepension bland kvinnor och män – delrapportering av regeringsuppdrag*. Dnr 2015-0020.

⁵ ISF, *Tidsbegränsade uttag av tjänstepension bland kvinnor och män: En redovisning av utvecklingen av tidsbegränsade uttag av tjänstepension*. Rapport 2017:15.

Tidsbegränsade uttag ökar, men kompletteras ofta av livsvariga uttag av delar av tjänstepensionen

Drygt hälften av alla tjänstepensioner med valbar uttagsperiod togs ut tidsbegränsat. Det var vanligast att välja en femårig utbetalningsperiod. Kvinnor valde i något större utsträckning ett tidsbegränsat uttag än vad män gjorde. Andelen som valde att ta ut åtminstone en del av sin tjänstepension tidsbegränsat ökade över tid. Samtidigt visar analysen att nästan alla som gör tidsbegränsade uttag har ytterligare tjänstepension som betalas ut livsvarigt när den tidsbegränsade upphör.

Det är överhuvudtaget vanligt att förvärvsarbetande har fler än en tjänstepension som de ska välja uttagstid för när de ska börja ta ut pension. En orsak är att allt fler arbetar i flera olika sektorer under arbetslivet. De får därmed tjänstepensioner från flera olika håll.

En annan orsak är att när nya tjänstepensionsavtal förhandlas fram inom en sektor kan de anställda få tjänstepension från både det nya och det gamla avtalet. Det innebär att det då blir två olika pensionsförsäkringar hos tjänstepensionsbolaget för vilka separata uttagsval ska göras.

En tredje orsak är att en pensionssparare kan välja en ny förvaltare för sin avgiftsbestämda pension under sparandet och då får ytterligare en tjänstepension att göra uttagsval för, givet att man inte flyttar med hela kapitalet till den nya försäkringen.

Antalet uttag av valbara tjänstepensioner per person har ökat något över tid. Det genomsnittliga antalet en pensionär valt uttagstid för ökade från 1,6 till 2,6 tjänstepensioner mellan åren 2008–2014. Männen gjorde varje år i genomsnitt val för 0,2 tjänstepensioner mer än vad kvinnorna gjorde.

Förvalet är viktigt för beslutet om uttagsålder och uttagstid

I de flesta kollektivavtalade tjänstepensioner är pensionsåldern 65 år. Det innebär att tjänstepensionerna med valbar utbetalningslängd betalas ut automatiskt vid 65 års ålder om den försäkrade inte påbörjat uttaget tidigare eller aktivt väljer att skjuta på uttaget. Analysen visar att 79 procent av tjänstepensionerna i datamaterialet började tas ut vid 65 års ålder. Endast 5 procent av tjänstepensionerna började tas ut vid en senare ålder och 16 procent började tas ut före 65 års ålder.

Drygt en femtedel av tjänstepensionsförsäkringarna i datamaterialet hade fem år som förval. Resten hade livslång utbetalning som förval. Drygt två tredjedelar av de som tog ut tjänstepension valde att ta ut den i enlighet med den förvalda uttagsperioden. Män och kvinnor valde i ungefär lika stor utsträckning att följa den förvalda utbetalningstiden.

Det var vanligare att förvalet följdes om förvalet var en femårig än en livslång utbetalningsperiod. Bland tjänstepensioner som hade fem år som förval följdes förvalet i 85 procent av fallen. Andelen var något lägre bland

de som började ta ut tjänstepensionen före 65 års ålder. De som hade litet kapital i en tjänstepension frångick i större utsträckning det femåriga förvalet än de som hade större kapital. De valde i stället en utbetalningsperiod om 2–4 år för just den tjänstepensionen.

Bland tjänstepensionerna med livslång utbetalning som förval togs 65 procent ut i linje med förvalet. De som framför allt avvek från ett livslångt förval var de som tog ut tjänstepensionen före 65 års ålder. De valde i stället framför allt att ta ut tjänstepensionen under fem år. Det livslånga förvalet följdes i störst utsträckning för de tjänstepensioner som hade lägst och högst kapital.

Flera faktorer påverkar valet att ta ut tjänstepensionen tidsbegränsat

Förvalet var det som spelade störst roll för att någon skulle välja ett femårigt uttag. I rapporten analyseras även vilka egenskaper som kännetecknade de med en högre sannolikhet att ta ut tjänstepensionen under högst fem år. Det görs genom regressionsanalyser, som tar hänsyn till skillnader i sammansättningen av olika grupper av blivande pensionärer.

Den näst viktigaste faktorn för att ta ut tjänstepensionen under högst fem år var åldern vid vilken uttaget av tjänstepensionen gjordes. Personer som tog ut tjänstepensionen före 65 års ålder hade mycket högre sannolikhet att ta ut den under fem år än de som tog ut tjänstepensionen vid 65 års ålder. Det fanns även skillnader bland de som tog ut tjänstepensionen före 65 års ålder. Ju yngre en försäkrad var när han eller hon tog ut tjänstepensionen, desto större var sannolikheten att tjänstepensionen togs ut under fem år. Även de som tog ut tjänstepensionen mellan 66 och 68 års ålder hade en något högre sannolikhet att ta ut tjänstepensionen under fem år än de som tog ut den vid 65 års ålder.

Sannolikheten för att ta ut tjänstepensioner under fem år var större för tjänstepensioner med litet kapital än för tjänstepensioner med mer kapital. Att ha låga disponibla inkomster minskade sannolikheten för att ta ut tjänstepensionen under fem år, ett resultat som går emot tidigare forskning. Att ha låg utbildning ökade däremot sannolikheten för att ta ut tjänstepensionen under fem år.

Personer som hade sämre hälsa, mätt som inkomst från sjukförsäkringen, hade större sannolikhet för att ta ut tjänstepensionen under fem år. Däremot hade partnerns hälsa ingen betydelse för valet att ta ut tjänstepensionen tidsbegränsat. Om åldersskillnaden inom ett par var mindre än två år var det större sannolikhet för att både mannen och kvinnan tog ut tjänstepensionen under fem år än om åldersskillnaden var större. Det kan tolkas som att par planerar för att den efterlevande ska ha en tjänstepensionsinkomst att leva av när en av dem går bort.

Grundtanken med pension är en försäkring för långt liv

ISF har ingen uppfattning om i vilken utsträckning tidsbegränsade uttag är lämpliga. Men rapporten konstaterar att den pågående diskussionen om dessa uttag behöver utvecklas, eftersom omfattningen av tidsbegränsade uttag har ökat och konsekvenserna för den enskilde pensionärens ekonomiska situation också ökar i takt med att tjänstepensionerna står för en allt större del av pensionsinkomsten.

Tidsbegränsade uttag kan ses som ett avsteg från grundtanken i allmänna och kollektivt avtalade pensionsförsäkringar. Pensionsförsäkringar utgör en försäkring för långt liv. Men försäkringsinslaget minskar, och karaktären av enskilt pensionssparande ökar, om en allt större del av tjänstepensionen tas ut under några få år. En grundtanke med allmänna och kollektivavtalade pensionsförsäkringar är också att enskilda individer inte ska behöva ta ställning till om de, under arbetslivet, ska avsätta pengar för att ha en tillräcklig inkomst efter arbetslivets slut. Om en stor del av kapitalet används under en kort tid i början av tiden som pensionär försvagas också denna kollektiva grundtanke, eftersom många därefter kan få en låg inkomst.

Tidsbegränsade uttag av tjänstepension och låg ekonomisk standard

En tredje delredovisning undersöker om tidsbegränsade uttag av tjänstepension hänger samman med ekonomisk utsatthet bland pensionärer och om uttagen påverkar statens budget.⁶ Närmare bestämt ställer rapporten tre frågor:

- Finns det skillnad i uttagsval av tjänstepensionen mellan de med låg ekonomisk standard och andra?
- Påverkar tidsbegränsade uttag av tjänstepensionen andelen män respektive kvinnor med låg ekonomisk standard?
- Påverkar tidsbegränsade uttag av tjänstepensionen statens budget genom att de påverkar användandet av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd eller arbetsutbudet?

Det är komplicerat att utvärdera effekterna av tidsbegränsade uttag. Analyserna tyder på att tidsbegränsade uttag leder till en viss minskning i arbetsutbud och skatteintäkter, men att effekterna ser olika ut på olika avtalsområden. Andelen ekonomiskt utsatta pensionärer minskar något till följd av tidsbegränsade uttag under den tid uttagen görs. Däremot framträder ingen skillnad i andelen ekonomiskt utsatta pensionärer under efterföljande år. Här är emellertid uppföljningstiden i analysen kort.

⁶ ISF, *Tidsbegränsade uttag av tjänstepension och låg ekonomisk standard*. Rapport 2017:1.

Rapporten visar också att valet av tidsbegränsade uttag kan påverkas mycket av förändringar i information och regelverk. Rapporten bygger på samma databas som den andra delredovisningen, med data från de stora tjänstepensionsbolagen och Statistiska centralbyrån.

Ekonomiskt utsatta gör delvis andra val för tjänstepensionen

De som är ekonomiskt utsatta väljer i lika stor utsträckning som andra att ta ut tjänstepensionen tidsbegränsat om de börjar ta ut tjänstepensionen före 65 års ålder. Om uttaget av tjänstepensionen påbörjas vid 65 års ålder eller senare väljer de ekonomiskt utsatta att ta ut den tidsbegränsat i mindre utsträckning än andra. Ekonomiskt utsatta är de som bor i ett hushåll vars disponibla inkomst per konsumtionsenhet är lägre än 60 procent av medianen året innan de börjar ta ut tjänstepensionen.

Merparten av den forskning som finns på området pekar på att blanketter med förval är starkt styrande för hur personer väljer att ta ut sin pension. Det innebär att en stor andel väljer det förvalda alternativet, genom antingen ett aktivt eller ett passivt val. Detta bekräftas av resultaten i denna rapport: drygt 8 av 10 väljer att börja ta ut tjänstepensionen samma månad som de fyller 65 år, vilket är den förvalda uttagsåldern. Ekonomiskt utsatta är mer benägna att börja ta ut tjänstepensionen vid 65 års ålder. Gruppen ekonomiskt utsatta har även en större tendens än andra att börja ta ut tjänstepensioner vid 61 års ålder, vilket är den tidigaste åldern för att ta ut den allmänna pensionen.

De flesta, 7 av 10, väljer också att ta ut tjänstepensionen enligt den förvalda uttagsperioden. Det vanligaste förvalet är livslång utbetalning. De som är ekonomiskt utsatta, särskilt kvinnor, följer ett livslångt förval i större utsträckning än andra.

Resultaten bekräftar även tidigare forskning som visar att informationen som ges vid pensioneringstillfället och utformningen av blanketterna för pensionsuttaget har stor betydelse för vilket val av uttagsperiod som en blivande pensionär gör. År 2008 ändrade KPA den information som skickas till blivande pensionärer tre månader före den avtalade pensionsåldern. KPA är förvalsbolag för kommun- och landstingsanställdas tjänstepension. KPA gav då ny information om femåriga uttag och införde en kryssruta för femårigt uttag på uttagsblanketten. Resultaten visar att detta ledde till en dryg fördubbling av de femåriga utbetalningarna från 25 procent till 54 procent. För gruppen ekonomiskt utsatta var ökningen nästan dubbelt så stor som för andra.

När KPA återigen ändrade sin information år 2011 påverkades de blivande pensionärernas val kraftigt. Denna gång bytte KPA ut informationen om femåriga uttag och kryssrutorna för femårigt uttag mot information om tioåriga uttag och kryssruta för tioåriga uttag. Det gjorde att andelen tioåriga uttag mer än trefaldigades och att andelen femåriga uttag minskade till ungefär samma nivå som före ändringen år 2008. Andelen

livslånga uttag var oförändrad. De ekonomiskt utsatta påverkades i lika stor utsträckning som andra av denna förändring. Att effekten skiljde sig åt mellan personer med olika ekonomiskt status vid den första, men inte den andra informationsförändringen, kan bero på att skillnaden mellan tjänstepensionsbeloppen vid ett femårigt och ett livslångt uttag är mycket större än skillnaden mellan ett tioårigt och ett livslångt uttag.

Tidsbegränsade uttag minskar andelen ekonomiskt utsatta

För att utvärdera effekterna av tidsbegränsade tjänstepensioner på den ekonomiska situationen under tiden som pensionär samt på statens budget används två experimentliknande situationer som ledde till att andelen som började ta ut tjänstepensionen tidsbegränsat ökade. Den ena förändringen avser KPA:s nya tremånadersbrev som infördes år 2008. Förändringen innebar att femårigt uttag lyftes fram som ett uttagsalternativ. Den andra förändringen är möjligheten att ta ut den förmånsbestämda ITP2 tidsbegränsat som infördes under år 2007. ITP2 är tjänstepension för privatanställda tjänstemän och har Alecta som förvalsbolag. Utvärderingen avser effekter mellan 65 och 71 års ålder, det vill säga till och med året efter att ett femårigt uttag upphört, för de 80–90 procent som tog ut tjänstepensionen vid 65 års ålder.

Effekterna av de två förändringarna pekar i flera avseenden i samma riktning. Som förväntat ökade inkomsterna från tjänstepensionerna initialt till följd av att fler valde att helt eller delvis ta ut tjänstepensionen tidsbegränsat.

Att det finns möjlighet att ta ut tjänstepensionen tidsbegränsat kan leda till att andelen ekonomiskt utsatta minskar på kort sikt men ökar på lång sikt. Resultaten i rapporten visar att andelen som var ekonomiskt utsatta mellan 65 och 71 års ålder minskade till följd av att de tidsbegränsade uttagen ökade. Bland Alectas kunder var konsekvensen av de nya uttagsmöjligheterna i ITP2 att den ekonomiska utsattheten framförallt var lägre vid 66–69 års ålder. Även om den ekonomiska utsattheten minskade generellt, så ökade risken för fortsatt ekonomisk utsatthet för de av KPA:s kunder som redan före pensionsvalet var ekonomiskt utsatta.

Tidsbegränsade uttag kan påverka statens inkomster och utgifter

Om offentliga behovsprövade bidrag och förmåner täcker upp för inkomstförlusten när den tidsbegränsade tjänstepensionen tar slut kommer inte andelen ekonomiskt utsatta att öka. Däremot kommer statens utgifter att öka för framförallt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Andra grupper kan i stället få minskade bidrag under den period då de tar ut tjänstepensionen tidsbegränsat. Det leder i så fall till minskade utgifter för staten. Dessutom kan tidsbegränsade uttag påverka arbetsutbudet, vilket i sin tur har betydelse för skatteintäkter i stat och kommun.

Resultaten visar att andelen som fick bostadstillägg ökade bland KPA:s kunder. Det är framförallt de som inte är gifta eller samboende med gemensamma barn, i gruppen ekonomiskt utsatta, som står bakom denna ökning. Ökningen av bostadstillägg skedde på kort sikt, mellan 66 och 71 års ålder, och inte endast när den femåriga tjänstepensionen tagit slut. En hypotes för att förklara detta resultat är att minskat förvärvsarbete i gruppen leder till att de totala inkomsterna minskar och fler får bostadstillägg. En annan hypotes är att fler söker information om bostadstillägg till följd av att de får information om femårigt uttag av tjänstepensionen och funderar på hur de ska klara sig ekonomiskt när tjänstepensionen upphör. Informationen kan därmed leda till att fler inser att de kan ha rätt till bostadstillägg redan från en tidigare ålder och ansöker om detta. Studier har återkommande visat att det finns ett relativt stort mörkertal för bostadstillägg.⁷ Enligt studierna kan detta bero på att individen inte uppfattar sig som berättigad, inte har kunskap om regelverket eller ens känner till att förmånen finns.

Bland Alectas kunder minskade andelen med äldreförsörjningsstöd något när fler pensionärer tog ut tjänstepensionen under fem år. Det var dock en mycket liten andel som fick äldreförsörjningsstöd bland de undersökta (under 1 procent). Därmed var effekten på statens budget marginell.

När en större andel tar ut tjänstepensionen tidsbegränsat kan det leda till ett minskat arbetsutbud, vilket också påverkar statens och kommunernas inkomster negativt. Resultaten visar att förvärvsdeltagande och inkomster från förvärvsarbete minskade, särskilt bland 66–69-åringar och bland män. Effekten på förvärvsinkomsten bedöms som relativt betydelsefull. Andelen i åldrarna 66–69 år som förvärvsarbetade minskade med 3,5 procentenheter från ungefär 11 procent för KPA:s kunder och med 3 procentenheter från 16 procent för Alectas kunder.

Totalt sett minskade statens och kommunernas skatteintäkter på grund av de nya möjligheterna att ta ut en större del av tjänstepensionen ITP2 tidsbegränsat. Den beskattningsbara bruttoinkomsten, andelen som kom över brytpunkten för statlig skatt och den genomsnittliga summa som betalades i statlig skatt minskade bland de privata tjänstemännen. Skatteintäkterna från KPA:s kunder påverkades inte när fler började ta ut tjänstepensionen under fem år.

Blivande pensionärer påverkas mycket av information

Rapporten betonar att blivande pensionärer påverkas mycket av information. Efter ändringarna i KPA:s tremånadersbrev år 2008 och år 2011 förändrades andelarna som tog ut tjänstepensionen under fem år, tio år respektive livslångt radikalt. Tjänstepensionsbolagen och arbetsmarknadens parter har ett stort ansvar när de utformar information

⁷ Aktuella exempel är Riksrevisionen, *Mörkertal inom bostadstillägg*, RiR 2019:22, och Pensionsmyndigheten, *Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer – en genomgång av underutnyttjandet*, 2019.

och blanketter till de blivande pensionärerna, eftersom uttagsvalet kan påverka arbetsutbud, skatteintäkter och pensionärernas ekonomi.

Det finns starka skäl att fortsätta undersöka hur informationsgivningen ser ut på pensionsområdet och hur blivande pensionärer uppfattar de valmöjligheter som finns i fråga om pensionsuttag. Och det finns starka skäl att följa upp vilka effekter valen får, för både individer och samhällsekonomi.

Sammanfattande diskussion

De tidsbegränsade uttagen av tjänstepension ökar

Möjligheten till tidsbegränsade uttag av tjänstepension har införts successivt på olika avtalsområden sedan år 1990. Allt fler pensionärer tar ut delar av sin tjänstepension tidsbegränsat, och flera aktörer på tjänstepensionsområdet som intervjuats i projektet tror på en fortsatt ökning.

Men bilden är komplex. Å ena sidan visar ISF:s analyser att merparten av de tjänstepensioner där tidsbegränsade uttag är möjliga också tas ut tidsbegränsat. Andelen tjänstepensioner som kan tas ut tidsbegränsat kommer av allt att döma att öka i framtiden. Å andra sidan är det i första hand tjänstepensioner där det intjänade beloppet är lågt som tas ut tidsbegränsat. Det är möjligt att pensionstagarna kommer att bli mer restriktiva med tidsbegränsade uttag när det i framtiden handlar om större belopp. De flesta som idag gör tidsbegränsade uttag har samtidigt andra tjänstepensioner som betalas ut livslångt.

En annan viktig faktor är att valet av uttagstid kan påverkas mycket av vilken information pensionstagarna får, hur olika valalternativ presenteras och vilken uttagstid som gäller för de som inte gör något aktivt val. Dessa olika faktorer gör det svårt att förutse vilken betydelse tidsbegränsade uttag kommer att få i framtiden.

Tidsbegränsade uttag kan påverka både pensionärernas ekonomi och samhällsekonomin

Tidsbegränsade uttag påverkar pensionärernas inkomster. De ger en högre inkomst i början av pensionärstiden, vilket kan underlätta övergången till livet som pensionär. När uttagstiden är slut försvinner inkomsten från tjänstepensionen och pensionärens ekonomiska situation försämras, såvida inte andra inkomster tillkommer.

Om det tidsbegränsade uttaget är resultat av ett förval i det aktuella pensionsavtalet, som pensionären inte var medveten om när utbetalningen startade, kan inkomstminskningen vara problematisk. ISF bedömer att sådana problem än så länge är relativt begränsade. ISF:s analyser tyder

inte heller på att tidsbegränsade uttag totalt sett har ökat antalet ekonomiskt utsatta pensionärer. Men om större andelar av de intjänade pensionerna i framtiden tas ut tidsbegränsat kan problemen öka.

Tidsbegränsade uttag kan också ha direkta samhällsekonomiska effekter i form av att skatteintäkter och utgifter för olika behovsprövade förmåner och bidrag påverkas av pensionärernas inkomstnivåer under och efter de tidsbegränsade uttagen. Men sådana direkta effekter tycks vara begränsade.

Däremot finns ett tydligt samband mellan tidsbegränsade uttag och tidig pensionering, både i ISF:s analyser och i annan forskning.⁸ Om tidsbegränsade uttag används för att gå i tidig pension så kan det innebära minskat arbetsutbud och lägre skatteintäkter.

Samtidigt framför ett par av de intervjuade aktörerna att ökningen av tidiga uttag av tjänstepension också kan bero på att sjukförsäkringen blivit mindre generös. Om så är fallet innebär tidig pensionering, med eller utan tidsbegränsade uttag av tjänstepension, snarare att kostnader flyttas över från samhället till enskilda personer.

Tidsbegränsade uttag berör relationen mellan individuell valfrihet och målet om ett förlängt arbetsliv

ISF har ingen uppfattning om i vilken utsträckning tidsbegränsade uttag är lämpliga. Men de tidsbegränsade uttagen aktualiserar relationen mellan individuell valfrihet och de samhällsekonomiska överväganden som ligger bakom målet om ett förlängt arbetsliv. Av samhällsekonomiska skäl finns ett värde i att människor arbetar och bidrar så länge de kan. Det finns också ett värde i att människor själva kan välja pensionstidpunkt efter egna preferenser och egen livssituation.

Utvecklingen mot höjda åldersgränser i det allmänna pensionssystemet kommer troligen att bidra till ett förlängt arbetsliv, men begränsar samtidigt valfriheten för de personer som skulle föredra tidig pensionering. Tidsbegränsade uttag av tjänstepension kan användas för att gå i tidig pension, vilket står i motsättning till ambitionen om ett förlängt arbetsliv. Samtidigt ökar möjligheten till tidsbegränsade uttag valfriheten för de grupper – i synnerhet höginkomsttagare – som har tillräckligt mycket intjänad tjänstepension för att på detta sätt kunna tidigarelägga sin pensionering. ISF har tidigare framfört att frågan om valfrihet, kopplad till livskvalitet och hälsa i olika sociala grupper, bör uppmärksammas i diskussionen om ett förlängt arbetsliv.⁹

⁸ Hagen, J., *Utbetalningstider i tjänstepensionssystemet*. SNS Förlag, 2017.

⁹ ISF, *Remissvar: Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019:2)*.

Försäkringsgivarna och parterna har ett ansvar för information och förval

Tjänstepensionerna är ett komplext område. Allt fler blivande pensionärer har tjänat in tjänstepension i flera olika försäkringar, under olika avtal och med olika villkor, bland annat i fråga om tidsbegränsade respektive livslånga uttag. Det kan därför vara svårt att få en överblick och göra medvetna och rationella val. Ett uttryck för detta är att förval och blankettutformning visat sig ha stor påverkan på valet av uttagstid.

I fråga om information och påverkan gav också flera aktörer i intervjuer uttryck för en oro för finansiella rådgivares roll i samband med tidsbegränsade uttag.

Här har tjänstepensionsbolagen och parterna bakom avtalen ett stort ansvar. Det är viktigt att de individer som har möjlighet att välja uttagstid har tillgång till relevant information. Men det är också viktigt att följa upp i vilken mån de faktiskt tar till sig denna information, och att säkerställa att förvalen för de som inte gör aktiva val ger utfall som är rimliga för både individ och samhälle.

Offentliga registerdata om tjänstepensioner skulle ge bättre analysunderlag

Trots tjänstepensionernas stora och växande betydelse i det svenska pensionsystemet saknas offentliga registerdata om tjänstepensioner, med undantag för de årliga data om utbetalda belopp som SCB samlar in.¹⁰ För att besvara regeringsuppdraget om tidsbegränsade uttag av tjänstepensioner byggde ISF därför upp en egen databas med individdata från de största tjänstepensionsbolagen. Det krävde ett omfattande arbete, och tillmötesgående från tjänstepensionsbolagen. Enligt uppgift från forskare på området är bolagen idag mer restriktiva med att lämna ut denna typ av data, på grund av nya regler om personuppgifter.

Också i ett senare projekt, om tjänstepensionernas täckningsgrad, har ISF fått göra relativt omfattande egna sammanställningar och bearbetningar av registerdata för att ta fram kunskapsunderlag på tjänstepensionsområdet.¹¹

Pensionsmyndigheten har på uppdrag av regeringen utarbetat ett förslag om att göra tjänstepensioner till ett officiellt statistikområde och att skapa en nationell tjänstepensionsdatabas.¹² En sådan databas skulle ge betydligt bättre underlag för analyser av tjänstepensionernas betydelse.

¹⁰ SCB, *Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA) 1990–2013*, 2016.

¹¹ ISF, *Vem får avsättningar till tjänstepension? En analys av tjänstepensionernas täckningsgrad baserade på deklarationsuppgifter*. Rapport 2018:15.

¹² Pensionsmyndigheten, *För ökad kunskap om tjänstepensioner*, delredovisning 2016 och slutredovisning 2017.

Skrivelsen är sammanställd av Per Gustafson. Josefina Selin var projektledare i granskningens inledningsfas, som ledde fram till den första ISF-rapporten (2015:15). De två senare rapporterna (2017:1 och 2017:15) är utarbetade av Daniel Hallberg och Gabriella Sjögren Lindquist.

Marie Seiboldt
Tf. generaldirektör

Mats Granér
Projektansvarig chef

Per Gustafson
Utredare och forskare