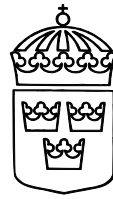


Regeringens skrivelse

2012/13:91



Riksrevisionens rapport om statens tillsyn av
information på tjänstepensionsmarknaden

Skr.
2012/13:91

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 7 mars 2013

Fredrik Reinfeldt

Peter Norman
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har i rapporten Vem tar ansvar? Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden (RiR 2012:16) redovisat sin granskning av Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn av konsumentinformation på den kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden.

Riksrevisionen anser att Finansinspektionen och Konsumentverket inte har verkat för att konsumenterna ska ha möjlighet att göra medvetna val inom tjänstepensionssystemet. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidta åtgärder för att Finansinspektionen och Konsumentverket ska ta sitt tillsynsansvar på tjänstepensionsområdet.

Regeringen delar Riksrevisionens iakttagelse att konsumenten varken får tillräcklig eller rätt anpassad information om sin kollektivavtalade tjänstepension. Regeringen delar dock endast delvis kritiken mot att regeringens prioriteringar inte får genomslag. Regeringen stödjer de övergripande prioriteringar som Finansinspektionen och Konsumentverket har gjort.

Regeringen har höjt Finansinspektionens och Konsumentverkets anslag för 2013, bl.a. för att tillsynen ska kunna stärkas. Regeringen har också i Finansinspektionens, Konsumentverkets och Pensionsmyndighetens respektive regleringsbrev för 2013 infört likalydande återrapporteringskrav som innebär att myndigheterna ska samverka med varandra för ett ökat konsumentskydd på finansmarknaden. Syftet är att uppnå samverkansvinster när det gäller att bevaka att konsumenternas intressen tas till vara på pensionsområdet.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens rapport	3
2.1	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.2	Riksrevisionens rekommendationer	5
3	Finansinspektionens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	5
4	Konsumentverkets bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	6
5	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
6	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Bilaga	Vem tar ansvar? Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden RiR 2012:16	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 2013	84

Riksrevisionen har i sin rapport *Vem tar ansvar? Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden* (RiR 2012:16), se *bilaga*, redovisat granskningen av Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn av konsumentinformation på tjänstepensionsmarknaden.

Riksdagen överlämnade den 14 november 2012 Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen.

Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. Finansinspektionen och Konsumentverket har lämnat synpunkter på granskningsrapporten.

2 Riksrevisionens rapport

2.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning har resulterat i följande slutsatser och iakttagelser.

Regelverket utgör tillräcklig grund för tillsyn

Riksrevisionen bedömer att regelverket inte utgör något hinder för att bedriva tillsyn på området.

Konsumenterna har inte möjlighet att göra medvetna val

Riksrevisionen konstaterar att konsumenterna inte får tillräcklig information. Informationen är inte heller anpassad till konsumenternas behov, bl.a. vad gäller redovisningen av avgifter. Riksrevisionen noterar att information saknas om vilka antaganden (prognosränta och livslängdsantaganden) som ligger till grund för utbetalningar av tjänstepensionen. Den information som konsumenten får framställs på ett sätt som gör att den är svår att förstå.

Finansinspektionens tillsyn av konsumentinformation är otillräcklig

Enligt Riksrevisionen har Finansinspektionen prioriterat tillsyn av finansiell stabilitet framför tillsyn av konsumentinformation. Riksrevisionen påpekar att Finansinspektionen inte har haft någon explicit målsättning för arbetet med tillsyn av konsumentinformation.

Riksrevisionen noterar att Finansinspektionens rapporter och kartläggningar visar att myndigheten sedan flera år tillbaka har haft kännedom om problemen på pensionsmarknaden. Riksrevisionen noterar vidare att Finansinspektionen även har fått kännedom om brister i konsumentinformationen på tjänstepensionsområdet via Konsumenternas försäkringsbyrå. Riksrevisionen konstaterar att Finansinspektionen trots det inte har genomfört några direkta tillsynsinsatser på tjänstepensionsområdet, såsom undersökningar och sanktionsåtgärder. Insatserna har begränsats till underhandskontakter och dialog med enskilda företag.

Riksrevisionen anser sammantaget att Finansinspektionens tillsyn på området är otillräcklig.

Konsumentverket prioriterar andra marknader

Enligt Riksrevisionen har Konsumentverket inte prioriterat tjänstepensionsmarknaden, trots att den omfattar cirka 90 procent av de som arbetar och att tjänstepensionen kan komma att utgöra upp till hälften av den enskildes pension.

Riksrevisionen noterar att Konsumentverket har gjort viss kartläggning av försäkringsområdet och att de problem som Konsumentverket har identifierat även gäller helt eller delvis för den kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden. Riksrevisionen noterar vidare att Konsumentverket även får information om konsumentproblem på tjänstepensionsområdet via Konsumenternas försäkringsbyrå. Riksrevisionen konstaterar att Konsumentverket således har haft kännedom om problemen men att verket inte har vidtagit några åtgärder för att förbättra informationen om tjänstepension till konsumenterna.

Riksrevisionen anser därför att Konsumentverkets tillsyn på området är otillräcklig.

Arbetsmarknadens parter har inte varit medvetna om alla faktorer

Riksrevisionen konstaterar att arbetsmarknadens parter, i förhandlingarna om den kollektivavtalade tjänstepensionen, inte har ställt krav på att all väsentlig information ska redovisas för arbetstagarna. Riksrevisionen konstaterar vidare att inte heller parternas överenskommelser har medfört att konsumenten kan göra medvetna val.

Regeringens prioriteringar får inte genomslag

Riksrevisionen noterar att regeringen bedriver olika satsningar inom konsumentskyddsområdet. Riktade utbildningsinsatser är bl.a. exempel på särskilda satsningar som regeringen har initierat. Regeringen genomför även satsningar för att höja konsumenternas kunskapsnivå inom privatekonomi i gymnasieskolan.

För att minska problemet i närtid anser Riksrevisionen att det krävs tillsynsinsatser som inriktas mot att förbättra informationen till konsumenterna. Riksrevisionen konstaterar att arbetet med förbättrad information i finansiella frågor är ett område som regeringen prioriterar. Riksrevisionen anser emellertid att regeringen inte har sett till att prioriteringen avspeglas i myndigheternas arbete med tillsyn på tjänstepensionsmarknaden.

Riksrevisionens sammantagna bedömning

Enligt Riksrevisionen har Finansinspektionen och Konsumentverket inte verkat för att konsumenterna ska ha möjlighet att göra medvetna val inom tjänstepensionssystemet. Riksrevisionen anser därför att myndigheterna inte har tagit sitt tillsynsansvar på området.

Riksrevisionen ger följande rekommendationer.

Till regeringen:

- Vidta åtgärder för att Finansinspektionen och Konsumentverket ska ta sitt tillsynsansvar på tjänstepensionsområdet.

Till Finansinspektionen:

- Öka tillsynen av livförsäkringsföretagens information till konsumenterna på tjänstepensionsområdet så att konsumenterna kan göra medvetna val.
- Konkretisera målsättningen med tillsynen av konsumentinformation och tydliggör roll- och ansvarsfördelningen för hur arbetet ska bedrivas.
- Utveckla samarbetet med Konsumenternas försäkringsbyrå så att konsumentproblem snabbare kan åtgärdas.

Till Konsumentverket:

- Vidta eller föreslå åtgärder för att stärka konsumenternas ställning på det kollektivavtalade tjänstepensionsområdet.
- Använd de metodverktyg som tagits fram för att analysera problem på tjänstepensionsmarknaden, samt vidta åtgärder baserat på analyserna.

3 Finansinspektionens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Finansinspektionen har inkommit med synpunkter på Riksrevisionens rapport. Finansinspektionen har framfört i huvudsak följande.

Regelverket för tillsyn

Finansinspektionen anser att det nu gällande regelverket i stort sett utgör tillräcklig grund för tillsyn när det gäller information om försäkring till konsumenter. Regelverkets utformning bedöms ändå medföra vissa hinder för att bedriva tillsyn och utfärda föreskrifter på området.

För det första innehåller EU:s regelverk för tjänstepensioner (tjänstepensionsdirektivet) för närvarande mycket få regler om information till de tjänstepensionsberättigade ("medlemmarna") jämfört med motsvarande EU-regelverk för livförsäkringsföretag.

För det andra är den svenska lagstiftningen som berör information om tjänstepension inte enhetligt utformad.

För det tredje finns det inte något regelverk om tjänstepensionsinformation till anställda i företag som gör avsättningar i balansräkningen för sina pensionsåtaganden.

För det fjärde rör informationsbestämmelserna i försäkringsrörelselagen (2010:2043) informationens innehåll, inte dess form, utformning eller uppställning.

Konsumenternas möjligheter att göra medvetna val

Finansinspektionen håller med om att konsumenten har ett informationsunderläge i olika pensionsfrågor. Tillsyn av informationen från bolagen är därför ett viktigt område att arbeta med. Finansinspektionens avsikt är att under de närmsta åren lägga mer kraft på detta.

Finansinspektionens tillsyn av konsumentinformation

Under de senaste årens oro på de internationella finansiella marknaderna har Finansinspektionen inom försäkringsområdet haft som första prioritet att genomföra tillsyn över att företagen kan infria sina löften till kunderna. Detta är det yttersta konsumentskyddet. Bolagen behöver ha tillgångar som matchar de löften som de har gett. En annorlunda prioritering med givna begränsade resurser hade enligt Finansinspektionens mening varit sämre för konsumentskyddet.

All tillsyn resulterar inte i sanktioner eller rapporter. I flera fall har Finansinspektionen genom dialog fått bolagen att ändra sin information till att bli mer neutral.

Samarbetet med Konsumenternas försäkringsbyrå

Samarbetet mellan Finansinspektionen och Konsumenternas försäkringsbyrå är viktigt och fungerar bra. Finansinspektionen anser inte att det är själva samarbetet som leder till att konsumentproblem åtgärdas snabbare. Problemuppfångningen fungerar bra. Finansinspektionen konstaterar att det som kan ge snabbare resultat är tillsyn i samverkan med ett väl fungerande regelverk.

4 Konsumentverkets bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Konsumentverket har inkommit med synpunkter på Riksrevisionens rapport. Konsumentverket har i huvudsak framfört följande.

Konsumentverket instämmer i Riksrevisionens kritik att det krävs ytterligare informationsinsatser till konsumenter för att dessa ska kunna göra aktiva val. Tjänstepensionsområdet är ett viktigt område med komplicerade produkter och för konsumenterna svåra val.

Konsumentverket arbetar med att bevaka och analysera marknader ur ett konsumentperspektiv. Den metod som Konsumentverket använder sig av (screening) har begränsningar när det gäller att granska tjänstepensionsmarknaden av flera skäl. Bland annat kräver metoden att konsumenten kan göra val, vilket inte är fallet på hela tjänstepensionsmarknaden (för stor del av marknaden tillåts t.ex. inte flytträtt). Att valet är gjort i någorlunda närtid är också viktigt för att konsumenten ska komma ihåg hur han eller hon resonerade. För att få ett tillräckligt underlag av respondenter måste ett stort antal konsumenter tillfrågas vilket är mycket kostsamt.

Konsumentverket har trots få anmälningar påbörjat en granskning av tjänstepensionsmarknaden. Granskningen omfattar 18 livförsäkringsbolag och deras förköpsinformation, marknadsföring och avtalsvillkor. I detta arbete har verket fortlöpande kontakt med Finansinspektionen för informationsutbyte. När granskningen är genomförd får Konsumentverket ta ställning till resultatet och bedöma vilka insatser som behöver göras för att stärka konsumenternas ställning i syfte att dessa ska kunna göra medvetna val.

Konsumentverkets åtgärder för att förbättra informationen om tjänstepension till konsumenterna

För att stödja konsumenterna vad gäller bl.a. information samarbetar Konsumentverket sedan tidigare med andra myndigheter och aktörer såsom Finansinspektionen, Konsumenternas försäkringsbyrå, Pensionsmyndigheten och Svensk Försäkring. Bland annat har Konsumentverket tillsammans med Svensk Försäkring tagit fram en rekommendation om konsumentinformation som trädde i kraft den 1 januari 2013. Konsumentverket har vidare stöttat Konsumenternas försäkringsbyrå i arbetet med framtagandet av en jämförelse för tjänstepensioner på byråns webbplats.

5 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regelverket för tillsyn

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att regelverket inte utgör något hinder för att bedriva tillsyn på tjänstepensionsmarknaden.

Konsumenternas möjligheter att göra medvetna val

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att informationen till konsumenterna inte är tillräcklig och att den inte alltid är anpassad till kundens behov. Den information som konsumenten får framställs i vissa fall på ett sätt som gör den svår att förstå.

Finansinspektionens tillsyn av konsumentinformationen

Regeringen noterar i likhet med Riksrevisionen att Finansinspektionen har prioriterat tillsyn av finansiell stabilitet framför tillsyn av konsumentinformation. Mot bakgrund av de senaste årens finansiella oro anser regeringen emellertid att Finansinspektionens prioritering inom försäkringsområdet har varit befogad. Regeringen konstaterar att stabilitetstillsyn innehåller flera inslag som har direkta kopplingar till konsumentskyddet.

Konsumentverkets prioriteringar

Riksrevisionen anger att Konsumentverket har prioriterat andra marknader än tjänstepensionsmarknaden. Regeringen konstaterar emellertid att det arbete som Konsumentverket och Svensk Försäkring har utfört tillsammans och som utmynnat i en rekommendation om förköpsinformation (vilken bl.a. omfattar livförsäkringsbolagens information till konsumenterna) bör leda till förbättringar på området. Regeringen noterar vidare att Konsumentverket har inlett en granskning av tjänstepensionsmarknaden med avseende på bl.a. informationen till konsumenterna.

Arbetsmarknadens parter har inte varit medvetna om alla faktorer

Regeringen konstaterar att detta är en iakttagelse som rör arbetsmarknadens parter. Regeringen gör mot den bakgrunden ingen bedömning av denna iakttagelse.

Regeringens prioriteringar

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att det krävs tillsynsinsatser som är inriktade mot att förbättra informationen till konsumenterna. Regeringen delar däremot endast delvis Riksrevisionens bedömning att regeringen inte har sett till att prioriteringarna om förbättrad konsumentinformation i finansiella frågor avspeglas i Finansinspektionens och Konsumentverkets arbete.

Regeringen anser att den tillsyn som Finansinspektionen och Konsumentverket har utfört och de prioriteringar som myndigheterna har gjort, har varit motiverade mot bakgrund av de senaste årens finansiella oro. Regeringen stöder Finansinspektionen och Konsumentverket i arbetet med att förbättra informationen till konsumenterna. Regeringen förutsätter att myndigheterna fortsätter sitt arbete med ökad tillsyn och samverkan mellan myndigheterna för att ytterligare stärka konsumenternas möjligheter att göra medvetna val inom tjänstepensions-systemet.

6 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2012/13:91

Åtgärder för att förbättra tillsynen

Regeringen har i Finansinspektionens, Konsumentverkets och Pensionsmyndighetens respektive regleringsbrev för 2013 infört likalydande återrapporteringskrav. Återrapporteringskravet innebär att myndigheterna ska samverka med varandra för ett ökat konsumentskydd på finansmarknaden. Regeringen avser med denna åtgärd att säkerställa en väl fungerande samverkan mellan myndigheterna på pensionsområdet och därmed skapa förutsättningar för ett ökat konsumentskydd.

Regeringen har också ökat Finansinspektionens och Konsumentverkets anslag för 2013 med 34 miljoner kronor respektive 1,5 miljoner kronor för att möjliggöra en förstärkt tillsyn över de finansiella marknaderna. När det gäller Finansinspektionen är regeringens avsikt att öka anslaget med drygt 100 miljoner kronor under åren 2012–2014.

Stärkta konsumenter

Regeringen arbetar löpande med att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden. I budgetpropositionen för 2013 formulerade regeringen ett tydligare mål för det finansiella systemet som uttryckligen betonar ett gott konsumentskydd: ”Ett stabilt finansiellt system som präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagets behov av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter” (prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 2, s. 16).

Regeringen anger i Finansinspektionens regleringsbrev för 2013 att inspektionen har som mål att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom finansiell folkbildning. Finansinspektionen ska återrapportera till regeringen hur inspektionen har arbetat för att bidra till målet.

För att konsumenterna ska ha makt och möjlighet att göra aktiva val behöver de dels lättillgänglig och tillförlitlig information, dels ett starkt och ändamålsenligt konsumentskydd (prop. 2012/13:1 utgiftsområde 18). Det stöd som erbjuds av den kommunala konsumentvägledningen varierar mellan kommunerna och många konsumenter känner inte till att stödet finns. Regeringen gav under 2011 en särskild utredare i uppdrag att se över hur stödet kan bli mer ändamålsenligt, effektivt och likvärdigt för alla konsumenter i landet (dir. 2011:38). Ett betänkande (SOU 2012:43) överlämnades i juni 2012 och förslagen bereds för närvarande i regeringskansliet.

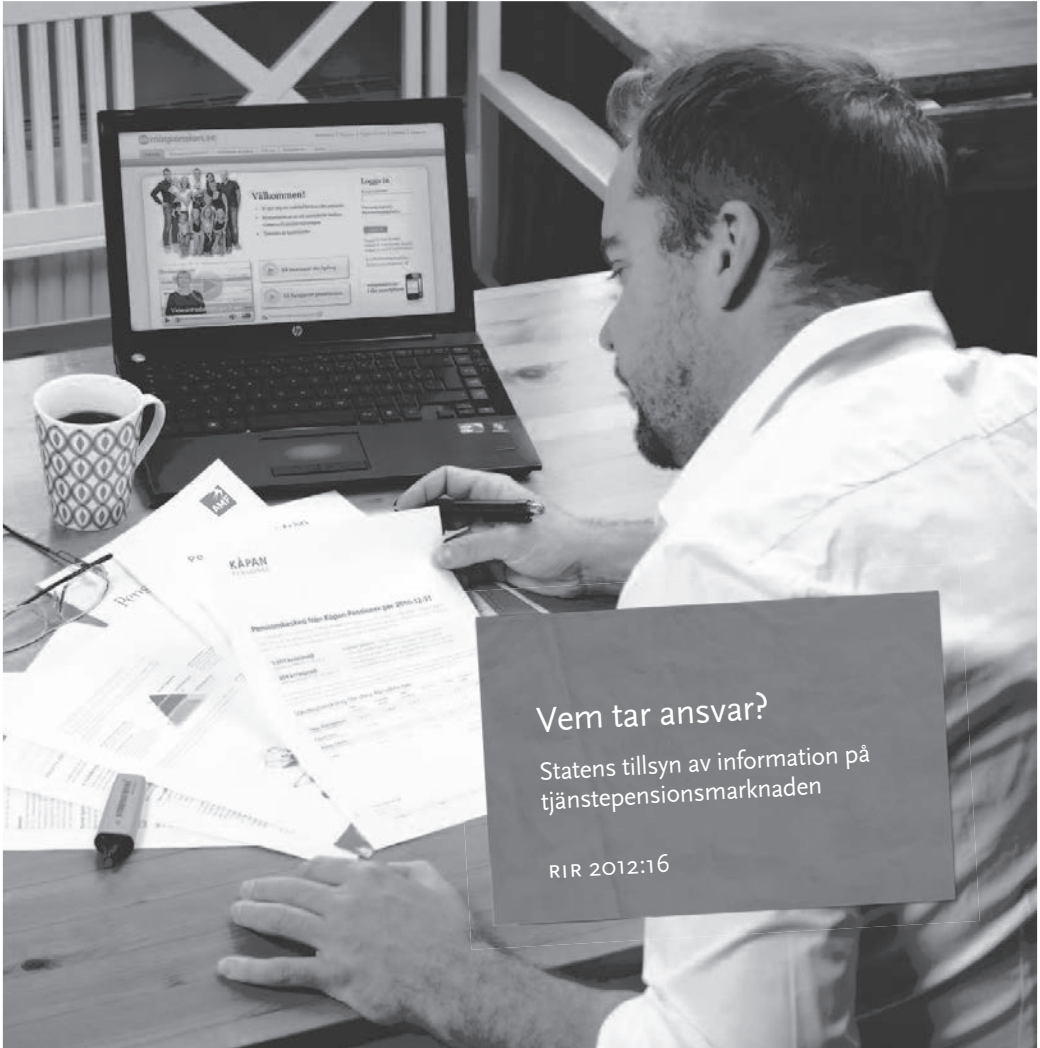
Även behovet av och problemen kring finansiell rådgivning till konsumenter har ökat. Sådan rådgivning är vanligt förekommande i samband med långsiktigt sparande såsom bl.a. till pensionen. Regeringen tillsatte därför i december 2012 en utredning som ska föreslå åtgärder för att förbättra konsumenternas ställning vid finansiell rådgivning (dir. 2012:98). Uppdraget ska redovisas till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 30 november 2013.

Skr. 2012/13:91

Regeringen anser därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad i och med denna skrivelse.

Vem tar ansvar? Statens tillsyn av information
på tjänstepensionsmarknaden RiR 2012:16

Skr. 2012/13:91
Bilaga 1



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

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

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-294-6

RIR 2012:16

FOTO: LINUS HALLGREN

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2012



RiR 2012:16

Vem tar ansvar?

Statens tillsyn av information på
tjänstepensionsmarknaden



RIKSREVISIONEN

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-10-30

DNR: 31-2012-0243

RIR 2012:16

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

Vem tar ansvar?

Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden

Riksrevisionen har granskat Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn av konsumentinformation på tjänstepensionsmarknaden. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Finansinspektionen och Konsumentverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Finansinspektionen, Konsumentverket och regeringen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Jimmy Hollén* har varit föredragande. Revisionsledare *Unni Mannerheim* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Jimmy Hollén

För kännedom:

Regeringen: Finansdepartementet, Justitiedepartementet

Finansinspektionen

Konsumentverket

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund	15
1.2 Motiv för granskning	15
1.3 Syfte och revisionsfrågor	16
1.4 Bedömningsgrunder	17
1.5 Avgränsning	18
1.6 Granskningens genomförande	18
1.7 Centrala termer och begrepp	19
2 Pensionssystemet och tjänstepensionen	21
2.1 Reformeringen av pensionssystemet	21
2.2 Tjänstepensionens betydelse	21
2.3 Utformningen av tjänstepensionen	22
2.4 Pågående arbete	25
3 Konsumenters möjlighet att göra medvetna val	27
3.1 Forskningen om konsumenters finansiella förmåga	27
3.2 Forskningen om konsumenters behov av information på finansiella marknader	28
3.3 Oberoende aktörer om konsumenternas kunskapsnivå och om pensionsinformationen	31
3.4 Konsumenternas uppfattning om pensionsinformationen	34
3.5 Andra aktörer om informationen på pensionsområdet	35
3.6 Sammanfattande bedömning	37
4 Tillsynen på tjänstepensionsmarknaden	39
4.1 En effektiv tillsyn	39
4.2 Regeringen	41
4.3 Finansinspektionen	42
4.4 Konsumentverket	49
4.5 Samverkan mellan myndigheterna	55
4.6 Samverkan genom Konsumenternas försäkringsbyrå	55
4.7 Arbetsmarknadens parter	56
4.8 Sammanfattande bedömning	57
5 Slutsatser och rekommendationer	59
5.1 Slutsatser	59
5.2 Rekommendationer	62
6 Källförteckning	63

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN



Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn över tjänstepensionsmarknaden. Tjänstepensionen berör många människor och har i och med reformeringen av det allmänna pensionssystemet fått en allt större betydelse för den slutliga pensionen. Cirka 90 procent av de som arbetar omfattas av en kollektivavtalad tjänstepension. Beräkningar visar att tjänstepensionens andel kan utgöra upp till hälften av den slutliga pensionen. Den kollektivavtalade tjänstepensionen regleras i huvudsak av arbetsmarknadens parter medan staten arbetar för ett gott konsumentskydd och bedriver tillsyn på marknaden.

Granskningens bakgrund

Motiv: Det finns ett antal faktorer som en konsument på tjänstepensionsmarknaden behöver förhålla sig till för att kunna välja förvaltare och typ av tjänstepension. Information om dessa faktorer skickas ut av bland andra livförsäkringsföretag. Enligt regeringens konsumentpolitiska mål ska information som riktas till konsumenterna vara lättillgänglig och tillförlitlig. Konsumenterna ansvarar själva för att vara aktiva medan myndigheterna genom sin tillsyn ska verka för att informationen är utformad så att konsumenterna kan göra medvetna val.

Undersökningar visar att många pensionssparare har svårt att förstå den information de får från företagen. Media och olika aktörer på tjänstepensionsmarknaden har också vid ett flertal tillfällen kritiserat pensionssystemet och bland annat pekat på bristande transparens kring livförsäkringsföretagens villkor för tjänstepensionerna. En jämförelse med en tidigare granskning från Riksrevisionen visar att tillsynen fortfarande är begränsad på områden som är viktiga för konsumenten.

Syfte: Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att undersöka effektiviteten i Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn ur ett konsumentperspektiv. För att undersöka detta har Riksrevisionen utgått ifrån följande frågeställning:

Har Finansinspektionen och Konsumentverket genom sin tillsyn verkat för att konsumenterna ska ha möjlighet att göra medvetna val inom tjänstepensionssystemet?

Utgångspunkter. Riksrevisionen har utgått ifrån regeringens konsumentpolitiska mål, att *konsumenterna har makt och möjlighet att göra aktiva val*. Målet tar sin utgångspunkt i konsumenternas förutsättningar att vara aktiva och göra medvetna val. Detta innebär att konsumenterna själva ansvarar för att vara aktiva, medan konsumentpolitiken ska ge konsumenterna möjligheten och förutsättningarna.

Det konsumentpolitiska målet preciseras vidare i två underliggande mål: *ett brett konsumentskydd på en hög nivå och den information konsumenterna behöver är lättillgänglig och tillförlitlig*. Med lättillgänglig och tillförlitlig information menas att konsumentinformationen ska vara utformad efter konsumenternas behov. Den höga nivån på konsumentskyddet ska uppnås genom en effektiv tillsyn. Regeringen preciserar att det i en effektiv tillsyn även ligger "... att granska att information som riktas till konsument är lättillgänglig och tillförlitlig".¹

Granskningens resultat

Regelverket utgör tillräcklig grund för tillsyn

Tillsynen av konsumentinformation förutsätter att det finns ett regelverk som stödjer tillräcklig och anpassad information till konsumenterna. Granskningen visar att Finansinspektionen och Konsumentverket såväl som forskarna bakom rapporten "Bättre reglering av konsumentinformation på området finansiella tjänster"² anser att det nu gällande regelverket utgör tillräcklig grund för tillsyn. Riksrevisionens bedömning är därför att regelverket inte utgör något hinder för att bedriva tillsyn på området.

Konsumenterna har inte möjlighet att göra medvetna val

Granskningen visar att information saknas om vilka antaganden som ligger till grund för utbetalningarna av tjänstepensionen. De antaganden som avses är prognosränta och livslängdsantaganden. Konsumenten får inte heller information om vissa avgifter. Riksrevisionen anser därför att konsumenten inte får tillräcklig information.

Den information som konsumenten får framställs på ett sätt som gör att den är svår att förstå. Forskning visar att informationens utformning har stor betydelse för hur konsumenter väljer att agera. Det är därför viktigt att informationen anpassas efter konsumenternas behov. Ett exempel är redovisningen av avgifter. Både forskningen och konsumentundersökningar visar att en genomsnittlig konsument har svårt att

¹ Budgetproposition för 2008, prop. 2007/08:1, s. 60.

² Anderson och Korling (2012).

förstå hur avgifter påverkar kapitalet på lång sikt. Trots det sker ingen redovisning av avgifternas långsiktiga påverkan på tjänstepensionskapitalet. Riksrevisionen anser således att informationen inte är anpassad till konsumenternas behov.

Riksrevisionens slutsats är att konsumenterna inte fått tillräcklig och anpassad information. Finansinspektionen och Konsumentverket har inte inriktat tillsynen mot att åtgärda brister i informationen på den kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden.

Finansinspektionens tillsyn av konsumentinformation är otillräcklig

Riksrevisionens genomgång av Finansinspektionens tillsyn visar att myndigheten har prioriterat tillsyn av finansiell stabilitet framför tillsyn av konsumentinformation. Finansinspektionen har inte haft någon explicit målsättning för arbetet med tillsyn av konsumentinformation.

Vid omorganisationen 2009 ersattes de tidigare avdelningarna med avdelningar uppdelade efter sakområden. I samband med detta minskade rapporteringen på konsumentskyddsområdet.

Finansinspektionens rapporter och kartläggningar visar att myndigheten har kännedom om problemen på pensionsmarknaden sedan flera år tillbaka. Myndigheten har även fått kännedom om brister i konsumentinformationen på tjänstepensionsområdet via Konsumenternas försäkringsbyrå. Finansinspektionen har trots det inte genomfört några direkta tillsynsinsatser såsom undersökningar och sanktionsåtgärder på tjänstepensionsområdet. Insatserna har begränsats till underhandskontakter och dialog med enskilda företag. Finansinspektionen har prioriterat tillsyn av finansiell stabilitet framför tillsyn av konsumentinformation. Riksrevisionen bedömer sammantaget att Finansinspektionens tillsyn på området är otillräcklig.

Konsumentverket prioriterar andra marknader

Konsumentverket har inte prioriterat tjänstepensionsmarknaden, trots att den omfattar cirka 90 procent av de som arbetar och kan komma att utgöra upp till hälften av den enskildes pension.

Konsumentverket har gjort viss kartläggning av försäkringsområdet generellt. Riksrevisionen bedömer att de problem som myndigheten identifierat gäller även helt eller delvis för den kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden. Konsumentverket får även via Konsumenternas försäkringsbyrå information om konsumentproblem på bland annat tjänstepensionsområdet. Myndigheten har således kännedom om problemen men har inte vidtagit några åtgärder för att förbättra informationen om tjänstepension till konsumenterna. Konsumentverket har inte prioriterat tjänstepensionsmarknaden, trots dess betydelse för konsumenten. Riksrevisionen bedömer därför att Konsumentverkets tillsyn på området är otillräcklig.

Arbetsmarknadens parter har inte varit medvetna om alla faktorer

Arbetsmarknadens parter har i förhandlingarna om den kollektivavtalade tjänstepensionen inte ställt krav på att all väsentlig information ska redovisas för arbetstagarna. Riksrevisionen kan konstatera att inte heller parternas överenskommelser har medfört att konsumenten kan göra medvetna val.

Regeringens prioriteringar får inte genomslag

Regeringen bedriver olika satsningar inom konsumentskyddsområdet. Exempel på särskilda satsningar som regeringen initierat är riktade utbildningsinsatser. Effekterna av sådana insatser är dock enligt forskningen begränsade. Regeringen genomför även satsningar för att höja konsumenternas kunskapsnivå inom privatekonomi i gymnasieskolan. Sådana satsningar kan på sikt stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden.

För att minska problemet i närtid krävs dock tillsynsinsatser inriktade mot att förbättra informationen till konsumenterna. Regeringen anser att arbetet med förbättrad information i finansiella frågor är prioriterat. Regeringen har dock inte sett till att prioriteringen avspeglas i myndigheternas arbete med tillsyn på tjänstepensionsmarknaden.

Riksrevisionens sammantagna bedömning

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att Finansinspektionen och Konsumentverket inte har verkat för att konsumenterna ska ha möjlighet att göra medvetna val inom tjänstepensionssystemet. Riksrevisionen anser därför att myndigheterna inte har tagit sitt tillsynsansvar på området.

Riksrevisionens rekommendationer

Granskningen ger anledning för Riksrevisionen att lämna följande rekommendationer:

Till regeringen:

- Vidta åtgärder för att Finansinspektionen och Konsumentverket ska ta sitt tillsynsansvar på tjänstepensionsområdet.

Till Finansinspektionen:

- Öka tillsynen av livförsäkringsföretagens information till konsumenterna på tjänstepensionsområdet så att konsumenterna kan göra medvetna val.
- Konkretisera målsättningen med tillsynen av konsumentinformation och tydliggör roll- och ansvarsfördelningen för hur arbetet ska bedrivas.
- Utveckla samarbetet med Konsumenternas försäkringsbyrå så att konsumentproblem snabbare kan åtgärdas.

Till Konsumentverket:

- Vidta eller föreslå åtgärder för att stärka konsumenternas ställning på det kollektivavtalade tjänstepensionsområdet.
- Använd de metodverktyg som tagits fram för att analysera problem på tjänstepensionsmarknaden, samt vidta åtgärder baserat på analyserna.

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Reformeringen av det allmänna pensionssystemet innebär att tjänstepensionen har fått en större betydelse för den slutliga pensionen. Beräkningar visar att tjänstepensionens andel kan utgöra upp till hälften av den totala pensionen. Den kollektivavtalade tjänstepensionen omfattar ungefär 90 procent av alla som arbetar och regleras i huvudsak av arbetsmarknadens parter. Staten arbetar för ett gott konsumentskydd och bedriver tillsyn på marknaden. De myndigheter som ansvarar för tillsynen på de finansiella marknaderna är Finansinspektionen och Konsumentverket.

Arbetet med konsumentskydd kan bedrivas på flera sätt. Det kan innebära utbildningsinsatser riktade till konsumenter för att höja deras kunskapsnivå i finansiella frågor. Det kan också innebära att myndigheterna via regelgivning stärker konsumenternas ställning gentemot företagen. Vidare utövar myndigheterna tillsyn som bland annat ska säkerställa att regelverken följs. I tillsynen ingår även att granska försäkringsföretagens information till konsumenterna. Det senare är viktigt eftersom tjänstepensionen ger spararna möjlighet att göra aktiva val.

1.2 Motiv för granskning

I förstudien fann Riksrevisionen ett flertal problemindikationer som rör tillsynen på tjänstepensionsområdet. Undersökningar har visat att många sparare har svårt att förstå den information de får från försäkringsföretagen. Media har vid ett flertal tillfällen kritiserat pensionssystemet och bland annat pekat på bristande transparens kring livförsäkringsföretagens villkor för tjänstepensionerna. En jämförelse med en tidigare granskning av konsumentskyddet på de finansiella marknaderna från Riksrevisionen visade att tillsynen på viktiga områden för konsumenten fortfarande är begränsad.

Sammantaget fanns indikationer på att myndigheternas tillsyn inte har fått livförsäkringsföretagen att anpassa sin information efter konsumenternas behov. Detta utgjorde motivet till att undersöka hur Finansinspektionen och Konsumentverket genom tillsynen har verkat för ett gott konsumentskydd.

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Storleken på tjänstepensionen påverkas bland annat av de val de anställda gör. Regeringens övergripande mål för konsumentpolitiken är att konsumenten ska ha makt och möjlighet att göra aktiva val. Enligt regeringen ska detta uppnås genom en effektiv tillsyn. *Syftet med granskningen är därför i huvudsak att undersöka effektiviteten i Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn ur ett konsumentperspektiv.* I viss mån inkluderar det även regeringens styrning av tillsynsmyndigheterna. Riksrevisionen har för avsikt att återkomma i en senare granskning om regeringens övergripande styrning och ansvar för konsumentskyddet på pensionsområdet.

För att undersöka effektiviteten i Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn ur ett konsumentperspektiv kommer granskningen att utgå ifrån följande övergripande frågeställning:

Har Finansinspektionen och Konsumentverket genom sin tillsyn verkat för att konsumenterna ska ha möjlighet att göra medvetna val inom tjänstepensionssystemet?

Denna övergripande frågeställning besvaras med hjälp av tre revisionsfrågor:

1. Får konsumenten tillräcklig information om de avgifter och antaganden som påverkar tjänstepensionen?
2. Framställs informationen på ett sådant sätt att den är anpassad till konsumenternas behov?
3. Säkerställer tillsynen att konsumenterna får tillräcklig och anpassad information enligt ovan?

1.4 Bedömningsgrunder

Granskningen belyser främst måluppfyllelsen i förhållande till regeringens konsumentpolitiska mål. Sedan 2008 är det konsumentpolitiska målet att *konsumenterna har makt och möjlighet att göra aktiva val.*

I budgetpropositionen för 2008 redovisar regeringen sina skäl för det nya målet. Enligt regeringen ska målet ta sin utgångspunkt i konsumenternas förutsättningar att vara aktiva och göra medvetna val. Detta innebär att konsumenterna själva ansvarar för att vara aktiva medan konsumentpolitiken ska ge konsumenterna möjligheten och förutsättningarna. För detta krävs det enligt regeringen ett grundläggande konsumentskydd och tillgång till bland annat information om produkters pris och egenskaper.

Det konsumentpolitiska målet preciseras vidare i två underliggande mål: *ett brett konsumentskydd på en hög nivå* och *den information konsumenterna behöver är lättillgänglig och tillförlitlig*. Med lättillgänglig och tillförlitlig information menas att konsumentinformationen ska vara utformad efter konsumenternas behov. Den höga nivån på konsumentskyddet ska uppnås genom en effektiv tillsyn. Regeringen preciserar att det i en effektiv tillsyn även ligger "... att granska att information som riktas till konsument är lättillgänglig och tillförlitlig".³

Riksrevisionen utgår ifrån att en effektiv tillsyn kräver flera olika steg. Till att börja med bör en kartläggning göras i syfte att identifiera problem på marknaden. Vidare bör det finnas en riskanalys som grund för vilka problem som ska prioriteras. I nästa steg krävs en undersökning av de problem som identifierats i kartläggningen. Till sist behövs någon form av åtgärd för att komma tillrätta med problemen. Åtgärden kan vara att ge ut tydliga riktlinjer, ta fram en branschöverenskommelse eller ytterst besluta om sanktioner.

³ Budgetproposition för 2008, prop. 2007/08:1, s. 60.

1.5 Avgränsning

Granskningen omfattar Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn av livförsäkringsföretagens information om tjänstepension från 2007 till och med första halvåret 2012. En mindre del av tjänstepensionerna är tryggade genom exempelvis kreditförsäkring eller pensionsstiftelser. Dessa ingår inte i granskningen. Vidare fokuserar granskningen på kollektivavtalad tjänstepension. Den kollektivavtalade tjänstepensionen står för över 90 procent av tjänstepensionsmarknaden.

Pensionsmyndigheten informerar om tjänstepensionen via minpension.se. Eftersom Pensionsmyndigheten främst är bärare av information och inte har möjlighet att påverka livförsäkringsföretagens information till konsumenter omfattas myndighetens informationsuppdrag inte av denna granskning.

1.6 Granskningens genomförande

I syfte att klarlägga problembilden har Riksrevisionen genomfört dokumentstudier och intervjuer. Riksrevisionen har gått igenom de fyra största tjänstepensionsavtalen på den kollektivavtalade marknaden. Vidare har Riksrevisionen tagit del av forskning kring konsumentinformation samt ett flertal undersökningar från såväl livförsäkringsbranschen som myndigheter. Dokumentstudierna har syftat till att klargöra hur myndigheterna har prioriterat och arbetat med tillsynen av konsumentinformation på tjänstepensionsområdet.

Som ett komplement till dokumentstudierna har Riksrevisionen genomfört intervjuer med Finansinspektionen, Konsumentverket och Konsumenternas försäkringsbyrå. Riksrevisionen har även intervjuat forskare inom finansiell psykologi och finansmarknadsrätt.

Vidare har frågor skickats till Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet. Frågorna syftade till att undersöka om det finns någon samordning när det gäller att minska konsumenternas informationsunderläge på tjänstepensionsområdet.

1.7 Centrala termer och begrepp

Tabell 1. Statens roll på tjänstepensionsmarknaden

Finansinspektionen	Bedriver tillsyn inom det näringsrättsliga området, det vill säga bevakar att marknaden fungerar och att exempelvis försäkringsföretagen följer gällande lagstiftning.
Konsumenternas försäkringsbyrå	Står för opartisk information och vägledning till konsumenter på försäkringsmarknaden. Informationen och rådgivningen omfattar även tjänstepensioner. Huvudmän är Finansinspektionen, Konsumentverket och försäkringsbranschen. Byrån finansieras av branschen.
Konsumentverket Konsumentombudsmannen	Bedriver tillsyn inom i huvudsak marknadsföring och avtalsvillkor. Har ett brett ansvar för konsumentskyddet på de finansiella marknaderna. Konsumentombudsmannen kan föra konsumenters talan i domstol.
Pensionsgruppen	Är en arbetsgrupp mellan flera partier. Gruppens uppgift är att samråda om frågor kring pensionsreformen och att ta initiativ till justeringar i pensionssystemet.
Regeringen	Styr tillsynsmyndigheterna, i övrigt ingen direkt uppgift på tjänstepensionsmarknaden. Sitter som majoritetsägare i en stiftelse som kontrollerar Konsumenternas försäkringsbyrå.

Tabell 2. Privata sektorns roll på tjänstepensionsmarknaden

Arbetsgivare	Betalar för arbetstagarens tjänstepension. Om arbetsgivaren omfattas av kollektivavtal betalas tjänstepensionen till en valcentral. Om arbetsgivaren inte omfattas av kollektivavtal kan det finnas alternativ lösning.
Arbetstagare, konsument, pensionssparare	Väljer tjänstepensionsleverantör (vanligast livförsäkringsföretag) om arbetsgivaren omfattas av kollektivavtal. Om arbetsgivaren saknar kollektivavtal kan det finnas en alternativ lösning med livförsäkringsföretag/stiftelse eller understödsförening som tillhandahåller en tjänstepensionslösning.
Livförsäkringsföretag, stiftelse, understödsförening, kreditförsäkringsföretag	Tillhandahåller tjänstepensionslösning. Exempel på livförsäkringsföretag: Skandia, Alecta, SEB Trygg Liv, Folksam.
Valcentral	Administrerar tjänstepensionen. Fördelar pengar från konsument till vald tjänstepensionsleverantör. Valcentraler för de fyra största avtalen är: Collectum, Statens tjänstepensionsverk, Fora, Pensionsvalet, Electum och Valcentralen.

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

Tabell 3. Centrala begrepp och definitioner⁴

Avtalspension	Används synonymt med tjänstepension. Jämför: tjänstepension
Efterlevandeskydd	Kan utgöras av en livförsäkring som du väljer att teckna som ett tillägg till din pensionsförsäkring och som ger din familj ett på förhand bestämt belopp om du avlider innan försäkringen faller ut. Det kan också vara ett återbetalningsskydd. Jämför: återbetalningsskydd
Förmånsbestämd pension	Storleken på pensionen är bestämd på förhand, till exempel satt till en viss procent av lönen när löntagaren går i pension. Jämför: premiebestämd pension
Kollektivavtal	De största kollektivavtalade tjänstepensionerna är: ITP – för tjänstemän inom den privata sektorn KAP-KL – för kommun- och landstingsanställda PA 03 / PA 91 – för statligt anställda SAF-LO – för privatanställda arbetare
Livslängds- antaganden	Försäkringsföretaget gör ett antagande om hur länge personer i en viss åldersgrupp beräknas leva. Livslängdsantagandet används för att beräkna storleken på månadsutbetalningarna och styr i vilken takt pensionen ska betalas ut.
Premiebestämd pension	Storleken på pensionen bestäms av hur stort det insamlade pensionskapitalet är vid pensioneringen. Jämför: förmånsbestämd pension
Prognosränta	Prognosränta är ett antagande om den framtida avkastningen. Räntan används för att beräkna storleken på månadsutbetalningarna och styr tillsammans med livslängdsantagandet i vilken takt pensionen ska betalas ut.
Tjänstepension	Betalas av arbetsgivaren och grundas ofta på kollektivavtal. Kompletterar den allmänna pensionen. Jämför: avtalspension
Traditionell försäkring	Försäkring med garanterat försäkringsbelopp. Försäkringsföretaget bestämmer hur pensionskapitalet ska placeras.
Återbetalningsskydd	Det pensionskapital som finns kvar när du avlider betalas ut till dina förmånstagare. En form av efterlevandeskydd. Jämför: efterlevandeskydd

⁴ För fler definitioner, se ordlista på www.minpension.se.

2 Pensionssystemet och tjänstepensionen

2.1 Reformeringen av pensionssystemet⁶

Det svenska pensionssystemet har genomgått stora förändringar sedan 1990-talet. I april 1994 lämnade regeringen över den proposition till riksdagen som innebar startskottet för reformeringen. Det nya pensionssystemet trädde i kraft fullt ut 2003.⁵

Det starkaste motivet till reformen var att det då gällande ATP-systemet inte ansågs tillräckligt robust mot samhällsekonomiska och demografiska påfrestningar. Gapet mellan in- och utbetalningar i systemet befarades öka kraftigt vilket skulle innebära stora påfrestningar på statsbudgeten. Konstruktionen i ATP-systemet stimulerade inte heller i tillräcklig utsträckning till förvärvsarbete. Grunden till pensionen baserades då enbart på inkomsten under de femton bästa inkomståren.⁶ Ytterligare ett motiv till pensionsreformen var att det samhälleliga sparandet låg på en för låg nivå. Detta motiv hamnade dock senare i bakgrunden eftersom sparkvoten steg mycket kraftigt under 1990-talets början.⁷

Reformen medförde att individen fick ta ett större ansvar för sin pension. Regeringen betonade också vid reformeringen tjänstepensionens betydelse för den slutliga pensionen.

Utöver den allmänna pensionen och tjänstepensionen kan individen även ha ett privat pensionssparande. Pensionen kan därmed delas in i tre delar, den allmänna pensionen, tjänstepensionen och privat pensionssparande.

2.2 Tjänstepensionens betydelse

Tjänstepensionen har fått en allt större betydelse för den slutliga pensionen. I propositionen för reformeringen av det allmänna pensionssystemet skriver regeringen att det finns fördelar med att parterna på arbetsmarknaden hanterar

⁵ Reformeringen av det allmänna pensionssystemet, prop. 1993/94:250. SFU24, rskr 1993/94:439.

⁶ Detta är pensionsöverenskommelsen, Ds 2009:53.

⁷ Ibid.

"en icke oväsentlig del" av det samlade pensionsskyddet. I diskussionerna inför reformeringen av pensionssystemet togs i beaktande att de flesta omfattades av en tjänstepension.⁸ Skattningar visar att över 90 procent av de som arbetar omfattas av en tjänstepension.⁹ Vidare finns beräkningar som visar att tjänstepensionens andel kan utgöra upp till hälften av den totala pensionen för en person i 40-årsåldern.¹⁰ År 2011 betalades det in cirka 44 miljarder kronor till tjänstepensionen.¹¹ Tjänstepensionen har således stor betydelse för den slutliga pensionen.

2.3 Utformningen av tjänstepensionen

Den kollektivavtalade tjänstepensionen regleras i huvudsak genom överenskommelser mellan fackliga organisationer och arbetsgivare i centrala kollektivavtal. Överenskommelserna måste dock följa vissa bestämmelser kring den information som ska lämnas till arbetstagarna. Bestämmelserna återfinns i marknadsföringslagen, försäkringsavtalslagen och Finansinspektionens författningssamling.

Kollektivavtalen beräknas omfatta cirka 90 procent av alla arbetstagare. Det finns också avtal mellan företag och arbetstagare som påminner om kollektivavtalen (till exempel frivillig ITP, individuell tjänstepension eller eget framförhandlat avtal). Arbetsgivaren har även möjlighet att på egen hand teckna ett tjänstepensionsavtal med arbetstagaren. Vidare finns det utrymme för viss individuell flexibilitet i pensionsavtalens utformning, med möjlighet att ge anställda bättre pensionsvillkor än vad som står i avtalen.

I likhet med det allmänna pensionssystemet har tjänstepensionsmarknaden i allt större utsträckning övergått från ett förmånsbestämt system till att bli premiebestämt. Det innebär att det inte längre görs några utfästelser på hur mycket som ska betalas ut i pension. Pensionsutbetalningarna baseras istället på hur mycket som betalats in, det vill säga premien. De förmånsbaserade systemen är i dag under långsam utfasning, men innehåller fortfarande stora belopp.

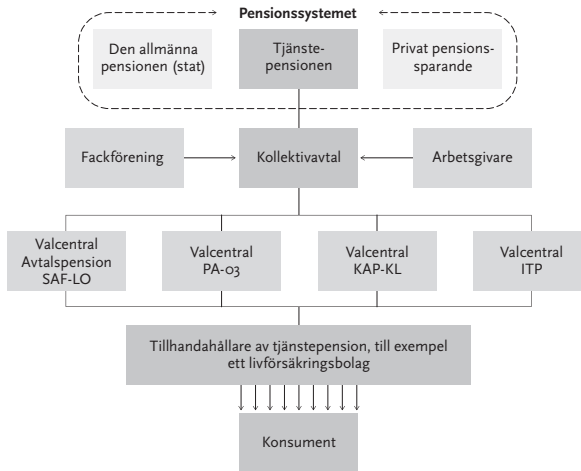
⁸ Reformeringen av det allmänna pensionssystemet, prop. 1993/94:250, *Systemet blev mer generöst än vi tänkt*, Svenska Dagbladet, 13 april 2012.

⁹ Siffran grundar sig på att ungefär 90 procent av de som arbetar omfattas av ett kollektivavtal. Utöver detta tillkommer andra grupper med tjänstepension.

¹⁰ *Välfärdstendens 2011*, Folksam 2011. *Var sjunde pensionär saknar tjänstepension*, Collectum, 22 februari 2012.

¹¹ Svensk Försäkrings branschstatistik nr 1/2012.

Figur 1. Tjänstepensionssystemet



Arbetsmarknadens parter har inom kollektivavtalsområdena förhandlat fram olika pensionsplaner. Det finns för närvarande fyra större pensionsplaner: ITP, KAP-KL, Avtalspension SAF-LO och PA 03/ PA 91.¹² I förhandlingarna kring pensionsplanerna väljer arbetsmarknadens parter ut ett fåtal företag som får delta i en upphandling. I upphandlingen ställs krav på de villkor som företagen ska erbjuda, till exempel hur höga avgifterna ska vara. Samtidigt väljs ett företag ut till ett så kallat icke-valsalternativ. Det innebär att de som inte gör något val inom ramen för tjänstepensionen hamnar i icke-valsalternativet. Arbetsmarknadens parter kan även tillämpa ett så kallat anslutningsförfarande. Det innebär att parterna sätter upp minivillkor som företagen måste uppfylla för att få ingå som alternativ i tjänstepensionen. Villkor och förmåner skiljer sig åt mellan de olika kollektivavtalsområdena.

Inom samtliga kollektivavtalsområden finns valcentraler som hanterar de olika val en arbetstagare gör. Valcentralernas roll är att ta in uppgifter om vilket företag individen valt och därefter se till att arbetsgivarens premier går till respektive företag. Vidare ska valcentralen se till att de som inte väljer hamnar i icke-valsalternativet.

¹² Se tabell 3 för vidare beskrivning.

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

Ett flertal faktorer påverkar storleken på tjänstepensionen och kräver pensionsspararnas ställningstaganden. Dessutom behöver spararna känna till ett antal aspekter som de inte själva kan påverka. Till exempel omförhandlas kollektivavtalen med jämna mellanrum varpå nya val måste göras. Faktorerna nedan påverkar både storleken på hur mycket som betalas in till tjänstepensionen och hur mycket som betalas ut.

- Vid vilken ålder tjänstepensionen börjar tjänas in
- Den egna lönen
- Kollektivavtalsområde
- Upphandlade företag och fonder inom kollektivavtalet
- Ömsesidig eller vinstdrivande bolagsform
- Förmånsbestämd eller premiebestämd pension
- Risknivån på placeringarna
- Villkor som påverkar utbetalningen – livslängdsantagande och prognosränta
- Utbetalningstidens längd
- Avgifternas storlek
- Fondens avkastning
- Kostnaden för efterlevandeskydd/återbetalningsskydd

Arbetstagare som omfattas av kollektivavtal har möjlighet att välja mellan ett begränsat antal företag som ska förvalta tjänstepensionen. Företagen har i sin tur ett antal produkter att välja mellan. I första läget står valet mellan att låta pengarna hamna i icke-valsalternativet eller att aktivt välja en eller flera förvaltare. I det aktiva valet blir nästa steg att välja mellan förmånsbestämd pension eller premiebestämd pension. Steget därefter blir att välja fond. Det finns även andra val som konsumenten kan göra och som påverkar storleken på tjänstepensionen. Till exempel kan efterlevandeskydd väljas bort eller väljas till beroende på pensionsplan. Att välja till ett efterlevandeskydd ger en säkerhet då tjänstepensionskapitalet betalas ut till efterlevande vid dödsfall, men medför samtidigt en kostnad i form av lägre pension.

För att det ska bli medvetna val krävs jämförelser mellan produkterna och förståelse för hur skillnader i avgifter och andra villkor påverkar pensionskapitalet. Information som på ett lättbegripligt sätt möjliggör sådana jämförelser blir därmed nödvändig. Nästa kapitel behandlar konsumenternas möjlighet att göra medvetna tjänstepensionsval.

2.4 Pågående arbete

Förändring av regelverk – Solvens 2

För närvarande pågår ett intensivt arbete med att införa ett europeiskt regelverk för försäkringsindustrin. Det nya regelverket benämns Solvens 2 och kommer sannolikt att träda ikraft under 2015 eller 2016. Solvens 2 kommer att medföra ändringar i delar av lagsiftningen. Även innehållet i Finansinspektionens föreskrifter kommer att anpassas.¹³

Europeisk lagstiftning om basfakta för investeringsprodukter

Europeiska kommissionen har föreslagit en förordning om basfakta för investeringsprodukter, så kallat basfaktadokument. Förslaget syftar till att konsumenten ska få information i ett lättfattligt format. De förvaltare som erbjuder investeringsprodukter ska presentera ett sådant dokument för varje produkt. Innehållet ska följa en gemensam standard för innehåll, struktur och presentation. I princip ska basfaktadokumentet innehålla all information som en normalkonsument behöver för att fatta ett välgrundat beslut om en finansiell produkt.¹⁴ Basfaktadokumentet omfattar inte tjänstepensioner.

Norman-beloppet

Ett fondanalysföretag har utvecklat ett nyckeltal, det så kallade Norman-beloppet, för att jämföra kostnaden för olika fonder. Nyckeltalet är uttryckt i kronor och visar den sammanlagda kostnaden av att spara 1000 kronor i en fond i tio år. Nyckeltalet är frivilligt att använda och livförsäkringsföretagen väljer själva om de vill redovisa Norman-beloppet för tjänstepensioner.¹⁵

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II), Rörelse reglering för försäkring och tjänstepension, SOU 2011:68.

¹⁴ *Regulation of the European Parliament and of the Council on key information documents for investment products*, Europeiska kommissionen, 3 juli 2012. *Kommissionen föreslår lagstiftning för att förbättra konsumentskyddet inom finansiella tjänster*, Europeiska kommissionen, 3 juli 2012.

¹⁵ Nytt nyckeltal, Morningstar, 2 maj 2012.

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

3 Konsumenters möjlighet att göra medvetna val

Enligt det konsumentpolitiska målet ska konsumenter ha möjlighet att göra aktiva och medvetna val. Detta förutsätter att konsumenterna har tillgång till information som är anpassad till deras förutsättningar och behov. Syftet med detta kapitel är att redovisa iakttagelser om konsumenternas möjligheter att göra medvetna val på tjänstepensionsområdet.

Kapitlet inleds med ett avsnitt om det forskningsområde som rör konsumenters finansiella förmåga. Därefter följer en översikt av forskningen inom finansiell psykologi som beskriver hur individer fattar beslut och vad som utifrån detta är viktigt att tänka på vid utformning av finansiell information. Vidare redogörs för hur olika aktörer på marknaden uppfattar konsumenternas kunskapsnivå och behov av information på tjänstepensionsområdet. Även aktörernas syn på den information som finns tillgänglig och behov av åtgärder behandlas. Kapitlet avslutas med en sammanfattande bedömning av konsumenternas möjlighet att göra medvetna val på tjänstepensionsområdet.

3.1 Forskningen om konsumenters finansiella förmåga

Det finns ett växande forskningsområde både i Sverige och internationellt som behandlar konsumenters räknefärdighet och finansiella förmåga, så kallad financial literacy.¹⁶ Den finansiella förmågan har betydelse för hur konsumentinformation bör utformas för att fungera som beslutsunderlag.

Professor Annamaria Lusardi vid George Washington School of Business har bedrivit omfattande internationell forskning på konsumenters finansiella förmåga, det vill säga förmågan att fatta välgrundade finansiella beslut. Forskningen visar att många individer i länder med hög ekonomisk utveckling har bristande kunskap om grundläggande finansiella begrepp. Den finansiella förmågan påverkar i sin tur individens ekonomiska beslutsfattande. Konsumenter med lägre finansiell förmåga sparar till exempel mindre och planerar mindre inför pensionen.¹⁷

¹⁶ Se till exempel Lusardi och Mitchell (2011), Atkinson och Messy (2012), Lewis och Messy (2012).

¹⁷ Lusardi och Mitchell (2011), Lusardi och Mitchell (2009).

Finansinspektionen har i samarbete med forskaren Johan Almenberg genomfört en svensk studie på området. Resultaten visar att många svenska hushåll, i likhet med hushåll i andra länder, har svårt att klara enkla beräkningar och svårt att förstå grundläggande finansiella begrepp. Ett exempel på en fråga som ställdes i undersökningen var:

Anta att du har 200 kr på ett sparkonto. Räntan är 10 procent om året och sätts in på samma konto. Hur mycket har du på kontot efter två år?

Endast 35 procent av svenskarna svarade rätt på frågan, 49 procent svarade fel och 16 procent visste inte.¹⁸ Resultaten i den svenska undersökningen ligger i linje med resultaten i andra länder. Den finansiella förmågan varierar samtidigt stort mellan olika befolkningsgrupper. Äldre och individer med låg inkomst eller låg utbildning, kvinnor, äldre och utrikes födda presterar i genomsnitt sämre än andra grupper. Även den yngsta åldersgruppen (18–29 år) presterar dåligt i undersökningen.¹⁹

Almenberg har tillsammans med kollegor analyserat resultaten från den svenska studien och visar att bristande räkneförmåga och finansiell förmåga i sin tur påverkar konsumenternas ekonomiska beslut. Individer med lägre finansiell förmåga sparar till exempel mindre och deltar i lägre utsträckning på aktiemarknaden. Dessa individer planerar också mindre inför pensionen.²⁰ Sammantaget visar både internationell och svensk forskning att låg finansiell förmåga innebär en ökad risk för att fatta dåliga finansiella beslut.

3.2 Forskningen om konsumenters behov av information på finansiella marknader

Finansmarknadskommittén (FMK) gav 2011 två forskare i uppdrag att skriva en rapport om konsumentinformationen kring finansiella produkter och tjänster.²¹ Rapporten publicerades i juni 2012 och tar sin utgångspunkt i forskningen om finansiell psykologi. Utifrån forskningen presenteras ett antal principer som är viktiga att iakta vid utformning av konsumentinformation. Avsnittet nedan bygger på Finansmarknadskommitténs rapport.

Individens beslutsprocess

En viktig slutsats från litteraturen inom finansiell psykologi är att små förändringar av hur information presenteras kan få stora konsekvenser för

¹⁸ Rätt svar är 242 kr. Andra frågor som ställdes rörde till exempel inflation och riskspridning.

¹⁹ Almenberg och Widmark (2011).

²⁰ Se Almenberg och Widmark (2011), Almenberg och Säve-Söderbergh (2011).

²¹ Anderson och Korling (2012).

hur konsumenter väljer att agera. Förståelse för hur individer fattar beslut blir därmed viktigt för att kunna utforma bra konsumentinformation.

I rapporten redogörs för den forskning inom psykologin som visar att individer ofta fattar beslut genom att förenkla problem. Förenklingarna är en förutsättning för att kunna fatta den stora mängden snabba beslut som behöver tas varje dag. Det kan till exempel handla om att tillmäta det som känns igen större betydelse än det okända. Ett annat exempel är att beslut ofta baseras på information som är lätt att tillgå även om den inte är den mest relevanta.

För att fatta komplicerade beslut har individer möjlighet att använda en mer avancerad beslutsprocess som kräver en högre grad av abstraktion och tankekraft. Forskningen visar dock att människor tenderar att ibland välja en förenklad beslutsprocess även när man ska ta ställning till mer komplicerade frågor. Individer med låg inkomst, utbildning och förmögenhet är mer benägna än andra att använda förenklade beslutsprocesser. För att minska risken för att fatta dåliga finansiella beslut, till exempel på grund av förenklade beslutsprocesser, är det därför mycket viktigt att konsumentinformationen utformas med utgångspunkt från konsumenternas förutsättningar och behov.

Informationsbehovet varierar enligt författarna stort beroende på var en konsument befinner sig i en beslutsprocess. En konsument måste först identifiera sitt behov av finansiella produkter eller tjänster. Behoven varierar beroende på till exempel riskpreferenser och familjesituation. I ett andra steg måste konsumenten bedöma vilka finansiella produkter som är lämpliga och vilken information som därmed är relevant att samla in. I ett tredje steg väljer konsumenten produkt. Slutligen behöver konsumenten utvärdera produkterna, göra jämförelser och eventuella justeringar.

Informationen blir särskilt avgörande för dem som har svårt att identifiera sina behov och svårt att avgöra vilka produkter som är lämpliga. Dessa konsumenter samlar ofta inte in någon större mängd information, vilket medför att informationens utformning och innehåll blir än mer avgörande för vilka beslut konsumenten tar. Konsumenter som inte är medvetna om sina behov och vilka matchande produkter som finns och som ändå försöker välja blir lätt övertävlade av den stora mängden information i valsituationen.

Hur ska finansiell information utformas så att den möter konsumenternas behov?

Rapportförfattarna identifierar ett antal metoder och principer som bör beaktas vid utformningen av finansiell information. Ett exempel är de kriterier som används för att en produkt ska anses "bra". Författarna pekar på att historisk avkastning ofta används som ett sådant kriterium, trots att det i forskningen inte finns mycket stöd för att hög historisk avkastning skulle vara förenligt

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

med en bra produkt. Hög historisk avkastning kan snarare signalera hög risk. Istället lyfter de fram kriterier som risk och kostnad.

Nästa steg är att beskriva till exempel risk och kostnad på ett sätt som gör att konsumenterna som befinner sig i början av beslutsprocessen kan bedöma kriterierna. Här förordar författarna grafiska presentationer med framåtblickande exempel. Med hjälp av sådana exempel går det att illustrera ett spektrum av tänkbara utfall istället för ett beräknat slutbelopp baserat på antaganden om genomsnittlig avkastning.

En annan viktig princip är enligt rapporten planering och samordning. Särskilt i början av beslutsprocessen har konsumenten ett stort behov av att få all pensionsinformation från en huvudsaklig källa, såsom minpension.se. Även verktyg som underlättar informationsinhämtning och som kan ge konsumenten en översikt förordas. Exempel på sådana verktyg är minpension.se och så kallade appar till mobiltelefoner. Författarna vill även se en starkare roll för en oberoende aktör, såsom Konsumenternas försäkringsbyrå. Byrån skulle bland annat kunna ta fram generella rekommendationer om hur vissa typer av konsumenter bör jämföra och utvärdera olika alternativ.

Kan utbildning vara en lösning på problemet?

Slutligen är det enligt författarna av största vikt att det finns en gemensam policy för konsumentskyddsarbetet och att det inte främst består av punktinsatser. Som exempel kan nämnas utbildningsområdet. Konsumenternas låga förståelse för finansiella frågor har genererat ett antal utbildningssatsningar i finansiell ekonomi, trots att effekterna av sådana program enligt forskningen är begränsade. Istället för punktinsatser i form av utbildningar riktade mot vissa konsumentgrupper efterlyser författarna långsiktiga strategier inom ramen för utbildningsväsendet i stort. Författarna menar att det saknas en övergripande strategi för konsumentskyddsfrågor på de finansiella marknaderna.

Forskarnas bedömning av regelsystemet

En förutsättning för att kunna förbättra informationen är att regelsystemet inte utgör ett hinder för de förändringar som krävs. Forskarnas bedömning av regelverket är att det i princip är tillfredsställande, även om de uppmärksammar att föreskrifter och allmänna råd tenderar att vara generellt utformade. Enligt forskarna kan ett generellt utformat regelverk öppna för osäkerhet kring reglernas innebörd. Vidare lyfter forskarna fram myndigheternas tillsyn på de finansiella marknaderna som ett område med möjlighet till förbättringar. Framför allt Finansinspektionens tillsyn bedöms vara otillräcklig och ha för lite fokus på konsumenterna.

3.3 Oberoende aktörer om konsumenternas kunskapsnivå och om pensionsinformationen

Nedan redogörs för hur oberoende aktörer uppfattar konsumenternas kunskapsnivå och behov av information, deras uppfattningar om den information som finns tillgänglig samt vilka åtgärder de vill se för att möta konsumenternas behov.

3.3.1 Marknadsdomstolen

Marknadsdomstolen uttalar sig i en dom från 2010 om den förmodade kunskapsnivån hos en genomsnittskonsument på tjänstepensionsmarknaden. Enligt Marknadsdomstolen är det rimligt att anta att "... konsumenten i allmänhet har låg kunskap inom det aktuella området och att konsumenten vanligtvis inte har tillräckliga kunskaper eller erfarenhet för att själv kunna bedöma och kontrollera om ett företags påståenden i sin marknadsföring är korrekta".²² Domstolen menar också att genomsnittskonsumenten inte kan förutsättas ha ingående kunskaper om vare sig pensionssystemet, de olika produkterna eller dess avkastning.²³

3.3.2 Konsumenternas Försäkringsbyrå

Konsumenternas försäkringsbyrå är en stiftelse som ger opartisk information och vägledning till konsumenter på försäkringsmarknaden. Byrån har tre huvudmän: Finansinspektionen, Konsumentverket och branschorganisationen Svensk Försäkring.

Konsumenternas försäkringsbyrå konstaterar att konsumenterna har ett stort kunskapsunderläge på finansiella marknader och menar att många konsumenter har gjort irrationella val på grund av bristande kunskaper. Byrån har uppfattningen att det är svårt för konsumenterna att få en helhetsbild över pensionsområdet och att förstå produkterna.²⁴

Konsumenternas försäkringsbyrå har vid upprepade tillfällen påtalat att det råder brist på transparens i livförsäkringsbolagens villkor och antaganden. Byrån påbörjade ett arbete år 2006 med att granska livförsäkringsbolag som tillhandahåller kollektivavtalade tjänstepensioner. Man konstaterade då att det var stor skillnad i avkastning mellan bolagen och att de inte informerade om alla parametrar som styr utbetalningarna.²⁵

²² Marknadsdomstolens dom 2010:6, Dnr C 13/09.

²³ Ibid. Genomsnittskonsumenten som är aktuell i detta fall tillhör gruppen kvinnor i åldrarna 31–55 år inom kollektivavtalsområdet KAP-KL.

²⁴ Konsumenternas försäkringsbyrås verksamhetsberättelse 2010 och 2011.

²⁵ Intervju med företrädare för Konsumenternas försäkringsbyrå den 1 juni 2012.

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

Vid en intervju med företrädare för Konsumenternas försäkringsbyrå om vad som krävs för att kunna göra medvetna val på tjänstepensionsmarknaden framkom att de delar upp den information som konsumenterna behöver i tre huvudsakliga kategorier.

Konsumenten bör för det första känna till samtliga avgifter som betalas för tjänstepensionen och vilken påverkan dessa har på den egna pensionen. År 2008 tog byrån fram en avgiftssnurra för tjänstepensioner i syfte att tydliggöra skillnader i avgifter mellan livförsäkringsbolagen. I det arbetet upptäcktes att bolagen inte lämnat uppgifter om samtliga avgifter som påverkar tjänstepensionen. Konsumenternas försäkringsbyrå drar slutsatsen att det är svårt att få fram dessa uppgifter. Vidare riktar byrån kritik mot att avgiften inte alltid uttrycks i kronor och ören, utan redovisas i procent. En redovisning av det så kallade Norman-beloppet skulle underlätta för konsumenterna.²⁶

Den andra kategorin är fondens historiska avkastning. Denna redovisas för olika tidsperioder och med olika jämförelsemått, vilket gör det svårt för konsumenter att bedöma fondens resultat.

Den tredje och sista kategorin är utbetalningar. Utbetalningar av pensionerna påverkas av prognosränta och av livslängdsantaganden. Bolagen informerar vanligtvis inte spararen om dessa antaganden. Konsumenternas försäkringsbyrå kartlade och redovisade dessa uppgifter i november 2011, med hjälp av Finansinspektionen.

Den viktigaste åtgärden som byrån efterfrågar är att konsumenterna ska få tydlig och lättillgänglig information. Detta kan enligt Konsumenternas försäkringsbyrå uppnås genom en ökad tillsyn. Byrån anser inte att regelverket utgör något hinder för sådan tillsyn.²⁷

3.3.3 *Inspektionen för socialförsäkringen*

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) publicerade i juni 2012 en rapport om pensionsinformation.²⁸ På uppdrag av regeringen har ISF undersökt vilken kunskap och information som pensionsspararna och pensionärerna behöver för att tillvarata sina intressen inom pensionsområdet och stärka sin ställning som konsument. I uppdraget ingick även att kartlägga informationsgivningen i länder med liknande pensionssystem. Rapporten bygger bland annat på

²⁶ Ibid. Norman-beloppet är en prognos för kostnaden att månadsspara 1000 kronor i 10 år.

²⁷ *Domstolarna är dåliga på att skydda sparare*, Dagens Nyheter, 18 april 2012.

²⁸ *Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation – Är det möjligt?* Inspektionen för socialförsäkringen (2012:14).

intervjuer av aktörer på pensionsområdet och fokusgruppintervjuer med pensionssparare och pensionärer.²⁹

Såväl myndigheter som branschföreträdare och andra aktörer som ISF har intervjuat uppfattar konsumenternas kunskapsnivå på pensionsområdet som låg eller till och med mycket låg. Just tjänstepensionen är ett område som samtliga aktörer menar är svårt för de flesta. Det kan handla om att vissa inte ens vet om att de har en tjänstepension. Andra vet inte vilket kollektivavtalsområde de tillhör, hur mycket pengar det handlar om eller i vilken utsträckning individen ansvarar för avsättningarna. Det är vanligt att pensionärer med tjänstepensioner som utbetalas under fem år inte är medvetna om den begränsade utbetalningstiden förrän utbetalningarna upphör.

ISF har med hjälp av aktörerna på pensionsområdet kartlagt vilka behov som konsumenten har. Kartläggningen visar att pensionssparare och pensionärer för det första har behov av att förstå helheten, det vill säga pensionens olika delar och hur de hänger ihop. För det andra bedöms konsumenten ha behov på individnivå, till exempel av en individuell prognos av den framtida pensionen. Samtliga aktörer framför att det är viktigt att informationen så långt det är möjligt samlas på ett ställe. De aktörer som ISF talat med anser att minpension.se är en bra plattform som ger pensionsspararna en god översikt. De ser dock gärna att minpension.se vidareutvecklas. Ett prognosverktyg som omfattar alla delar av pensionen efterfrågas, liksom information som är anpassad utifrån exempelvis ålder och livssituation.

Flera av de aktörer som ISF intervjuat – såsom banker och försäkringsbolag – lyfter fram vikten av att pensionsspararna känner till vissa uppgifter kring de valbara produkterna i pensionssystemet. Sådan information är nödvändig för att kunna jämföra produkterna med varandra. Exempel på uppgifter som pensionsspararna behöver känna till är innebörden av efterlevandeskydd och återbetalningsskydd, skillnaden mellan traditionell pensionsförsäkring och fondförsäkring samt mellan försäkring och sparande, avgifter, avkastningshistorik, risk, flytträtt, prognosränta och livslängdsantaganden. Spararna behöver få information både under sparandetiden och utbetalningstiden. Dessa uppgifter redovisas inte alltid tydligt av branschen. ISF menar att incitament eller tvång behövs för att förmå branschen att informera om dessa parametrar och vilken betydelse de har för det långsiktiga sparandet.

²⁹ Bland intervjuade aktörer finns myndigheter, organisationer, försäkringsbolag, pensionssparare och pensionärer.

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

Aktörerna påpekar samtidigt att det är svårt för spararna att utvärdera detaljerad information på grund av att den framställs på olika sätt. En möjlig lösning för att tillmötesgå behovet av både innehållsrik och enkel information skulle enligt ISF kunna vara att via minpension.se presentera pensionsinformation i flera nivåer med olika grader av detaljrikedom för att tilltala olika målgrupper. I rapporten hänvisas till Danmark som använder sig av en sådan lösning.

ISF påtalar även behovet av oberoende rådgivning. Information som ger vägledning vid individens val av sparande och som belyser konsekvenserna av de egna valen efterfrågas. Här nämns olika möjligheter att lära av andra länder, till exempel Storbritanniens lösning med en oberoende aktör som bara arbetar med att öka förståelsen för tjänstepensionen och värna tjänstepensionsspararnas intressen.

3.4 Konsumenternas uppfattning om pensionsinformationen

Valcentralen Collectum har beställt ett flertal undersökningar under 2011 och 2012 om allmänhetens förståelse för och beteende kring sin tjänstepension. Undersökningarna visar att två av tre svenskar tycker att det är krångligt att förstå hur de själva kan påverka sin pension – ett resultat som gäller oavsett kön, ålder och utbildningsnivå. Många känner oro inför pensionen och missbedömer hur mycket pension man kan förväntas få. Åtta av tio har missat sänka pensionsavgifter genom att de inte flyttat sitt kapital till försäkringar med sänkta avgifter. Många skulle genom att flytta sitt intjänade tjänstepensionskapital enligt Collectum kunna minska avgiften med upp till en procentenhet, vilket i slutändan kan ge upp till 25 procent högre pension. En majoritet av spararna underskattar också hur mycket avgifterna gröper ur pensionskapitalet.³⁰

En enkätundersökning som livförsäkringsföretaget Alecta låtit göra visar att 84 procent av de som har en tjänstepension är dåligt eller inte alls insatta i hur mycket de betalar till pensionsföretagen. Bara en tiondel anser att pensionsföretagen är tydliga i sin information om vad de tar betalt för förvaltningen och nio av tio anser att det är viktigt att det blir lättare att jämföra avgifterna. De flesta skulle enligt undersökningen till exempel välkomna en enhetlig redovisning av avgifterna.³¹

³⁰ Undersökningar och artiklar från Collectum: *Två av tre tycker att pension är krångligt*, 22 februari 2011. *Avgifternas påverkan på pensionen underskattas grovt*, 22 mars 2011. *Fyra av tio svenskar är pensionsmissivister*, 14 juli 2011. *Majoriteten tror på lägre levnadsstandard som pensionär*, 26 september 2011. *Nu har 9 procent av tjänstemännen flyttat sitt pensionskapital*, 31 oktober 2011. *Nio av tio tjänstemän missar sänkta pensionsavgifter*, 29 december 2011. *Åtta av tio tjänstemän missar sänkta pensionsavgifter*, 18 juli 2012. *En av tre känner oro inför pensionen*, 23 juli 2012.

³¹ *Rovdriften på pensionssparare*, Alecta, mars 2011.

Livförsäkringsbolaget AMF har beställt flera undersökningar av allmänhetens kunskap om pension och tjänstepension. I några undersökningar av bland annat kunskapsnivån om tjänstepensioner hos kommun- och landstingsanställda framkom att nästan var femte kommun- och landstingsanställd inte vet om att de har en tjänstepension. Knappt hälften av de kommun- och landstingsanställda och ungefär 40 procent bland allmänheten vet inte heller vilket företag som förvaltar tjänstepensionen. I och med att kommun- och landstingsanställda i början av 2012 fick nya villkor med bland annat sänkta avgifter som följd, undersöktes deras kunskap om de nya villkoren. Hälften kände inte till de nya villkoren.³² En annan undersökning från AMF visar att val av pensionsförvaltare är svårast av alla val på olika marknader.³³ Svårast tycker kvinnor att det är; hela 40 procent uppger att det är mycket svårt, jämfört med knappt 30 procent för männen.³⁴

Även Länsförsäkringar har genomfört en undersökning som visar att okunskapen om tjänstepensionen är stor. Som ett exempel kan nämnas att knappt 90 procent av de tillfrågade inte känner till systemet med valcentraler. Valcentralerna sköter administrationen kring de kollektivavtalade tjänstepensionerna och genomför återkommande upphandlingar av pensionsförvaltare. Om en pensionsförvaltare inte upphandlas på nytt måste en ny väljas, något som drygt 80 procent av svenskarna inte känner till.³⁵

3.5 Andra aktörer om informationen på pensionsområdet

Alecta har de senaste åren gett ut två rapporter som beskriver en dåligt fungerande tjänstepensionsmarknad.³⁶ I en rapport talas om "rovdrift på pensionsspararnas pengar"³⁷. Med det menar Alecta att vissa pensionsförvaltare tar oskäligt mycket betalt och att det ofta sker utan konsumenternas vetskap. Konsumenternas kunskapsunderläge på marknaden beskrivs som den huvudsakliga orsaken till detta. Alecta menar vidare att det är just pensionsvillkoren och hur de beskrivs av de olika aktörerna på pensionsmarknaden som försätter konsumenterna i ett underläge. För att underlätta för konsumenterna föreslår Alecta åtgärder som skapar en

³² *Trygghet viktigast vid val av tjänstepension*, AMF, 21 december 2011. *Nästan var femte kommun och landstingsanställd vet inte om att de har en tjänstepension*, AMF, 15 december 2010. *Många missar möjligheten att påverka sin pension*, AMF 9 november 2010.

³³ Svårast i jämförelse med andra val så som av elbolag, telebolag, skola och dagis.

³⁴ *De flesta positiva till att göra egna val*, AMF 19 juli 2011.

³⁵ *Till soliga, regniga och äldre dagar*, Länsförsäkringar, juni 2010.

³⁶ *Rovdriften på pensionssparare*, Alecta, mars 2011. *Vem tjänar på krångliga pensioner?* Alecta, 2007.

³⁷ *Rovdriften på pensionssparare*, Alecta, mars 2011.

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

enhetlig uppställning för pensionsbeskeden och ett gemensamt språkbruk för pensioner. Det gäller inte bara för avgifterna, utan även för företagens livslängdsantaganden och utbetalningsmodeller. Alecta är kritiska till att dessa ofta inte redovisas och att företagen inte heller har den skyldigheten. Alectas slutsats är att bristen på transparens och jämförbarhet idag gör att konkurrensen delvis är satt ur spel.

I maj 2012 lanserade ett fonanalyföretag Norman-beloppet – ett jämförelsepris på fonder som gör det lättare att jämföra alternativ och som tydliggör vad olika avgifter motsvarar i kronor och ören. Alecta välkomnade initiativet och menade att det kommer att bidra till en ökad förståelse.³⁸ Även Collectum välkomnade det nya jämförelsemåttet. Collectum menar att konkurrensen på tjänstepensionsmarknaden fungerat dåligt och att dolda eller tydligt redovisade avgifter varit en orsak till det.³⁹

AMF anordnade ett seminarium i Almedalen i juli 2012 där åtgärder som förenklar för spararna efterlystes. Enligt AMF behöver pensionssystemet bli begripligt, och de efterlyste långsiktiga lösningar som stärker spararnas ställning. Bland förslagen på åtgärder fanns bildandet av en pensionsgrupp för tjänstepensioner. Ett annat förslag var att pensionspremien bör redovisas i lönespecifikationen eller deklARATIONEN så att det blir tydligt för spararna hur mycket pengar som avsätts varje månad.⁴⁰

Även media har kritiserat pensionssystemet och lyft fram pensionsspararnas svaga ställning på marknaden. De största dagstidningarna har i artikelsierier kritiserat systemet bland annat för bristen på transparens kring de avgifter som tas ut i förvaltningen av tjänstepensionerna och kring de antaganden som ligger till grund för beräkning och utbetalning av pensionerna. Avgifternas storlek är också något som har kritiserats.⁴¹

³⁸ *Norman-beloppet – bra även för pensionsspararna*, Alecta, 16 maj 2012.

³⁹ *Collectum välkomnar Norman-beloppet*, Collectum, 4 maj 2012.

⁴⁰ *Nya initiativ för ett begripligare pensionssystem*, AMF, 4 juli 2012.

⁴¹ Se till exempel *Så får du mer pensionspengar tidigare*, Dagens Nyheter, 3 februari 2012. *Vår pensionsoro får en hel bransch att blomstra och Doldis tar hand om våra pengar*, Dagens Nyheter, 2 april 2012. *En halv miljon bränner inne*, Dagens Nyheter, 3 april 2012. *Kunderna förstår inte avgifterna*, Svenska Dagbladet, 9 december 2011. *Få känner till den verkliga notan*, Svenska Dagbladet, 12 december 2011. *Din pensionsångest bygger deras vinst*, Svenska Dagbladet, 12 december 2011. *Hur kan de tjäna så stort på din pension?*, Svenska Dagbladet, 14 december 2011.

3.6 Sammanfattande bedömning

För att konsumenterna ska kunna göra medvetna val krävs information som är lättillgänglig och tillförlitlig. Informationen behöver vara anpassad till konsumenternas behov, samt innehålla relevanta uppgifter om till exempel de olika produkternas pris och egenskaper så att dessa kan jämföras.

Vilka är konsumenternas behov?

Studier av individernas finansiella förmåga visar att många vuxna svenskar har svårt att klara enklare finansiella beräkningar och svårt att förstå grundläggande finansiella begrepp. Även oberoende aktörer och aktörer på marknaden vittnar om att spararna har dåliga kunskaper om tjänstepensionen och de val som de förväntas göra. Konsumenterna själva uppger i undersökningar att de inte förstår den information som finns tillgänglig. Många känner inte till de val som de förväntas göra eller uppger att det är krångligt.

Konsumenternas kunskapsunderläge gentemot de finansiella aktörerna ställer höga krav på att informationen ska ge konsumenterna förutsättningar att agera på marknaden. Att konsumenterna inte förstår den information som finns tillgänglig innebär att situationen inte är tillfredsställande ur ett konsumentperspektiv.

Vad är problemet?

De problem som olika aktörer lyfter fram tyder både på att väsentlig information saknas och att informationen framställs på ett sätt som gör den svår att förstå. De brister som bland andra Konsumenternas försäkringsbyrå och media pekar på handlar om dålig transparens i livförsäkringsföretagens villkor och antaganden. Avgifterna uttrycks till exempel i procent istället för i kronor och ören medan livslängdsantaganden och prognosränta ofta inte redovisas alls. Dessa uppgifter utgör samtidigt viktiga delar av beslutsunderlaget, då de påverkar den framtida pensionens storlek.

Flera aktörer efterfrågar mer lättbegriplig information för att underlätta för konsumenterna. Författarna till Finansmarknadskommitténs rapport efterlyser kriterier som ska ligga till grund för att bedöma om en produkt är bra. Vidare förespråkas användning av grafiska presentationer med framåtblickande exempel för att konsumenterna som annars har svårt att välja ska kunna förstå och bedöma kriterierna. Författarna vill se en övergripande strategi för konsumentskyddet på de finansiella marknaderna. Både författarna till Finansmarknadskommitténs rapport och Inspektionen för Socialförsäkringen trycker på vikten av att pensionsinformationen ska komma från en huvudsaklig källa såsom minpension.se. Slutligen påtalar de behovet av oberoende

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

rådgivning, till exempel genom en starkare roll för Konsumenternas försäkringsbyrå.

Utöver brister i informationen har konsumenternas låga finansiella förmåga lyfts fram som ett problem. En möjlig åtgärd för att minska problemet på lång sikt är att via skolväsendet höja ungas kunskaper i finansiell ekonomi. Forskarna bakom Finansmarknadskommitténs rapport konstaterar samtidigt att tillfälliga utbildningsprogram verkar ha begränsad effekt.

Kan regelverket vara ett hinder för förbättrad information?

Det finns inget som tyder på att regleringen på tjänstepensionsmarknaden skulle utgöra ett betydande hinder för att till exempel livförsäkringsföretagen ska kunna leverera information som är anpassad till konsumenternas behov. Författarna till Finansmarknadskommitténs rapport bedömer visserligen att till exempel Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd är allmänt skrivna. Finansinspektionen har dock möjlighet att utifrån gällande reglering definiera och exemplifiera de begrepp som används, så som "lättillgänglig", för att tydliggöra för branschen hur de ska tolkas. Regelverket utgör således inte något hinder för förbättrad information till konsumenterna.

Vad händer när informationen inte är anpassad till målgruppen?

Forskningen om individens beslutsprocess visar att människor som har svårt att ta ställning till olika finansiella produkter och till finansiella begrepp såsom "risk" heller inte samlar in någon större mängd information. I en sådan situation blir vissa passiva och avstår från att göra val medan andra ändå försöker välja. Det senare ökar risken för att fatta dåliga finansiella beslut. Oavsett reaktion blir det svårt för dessa konsumenter att göra medvetna val. Forskningen om svenska hushålls räknefärdighet och finansiella förmåga bekräftar att individer som har svårt att förstå finansiell information i lägre utsträckning deltar på de finansiella marknaderna. Vidare visar Finansinspektionens undersökning att det är en stor grupp konsumenter som har låg finansiell förmåga.

Sammantaget innebär konsumenternas förutsättningar och den information som finns tillgänglig att många konsumenter på tjänstepensionsområdet inte har möjlighet att göra medvetna val.

4 Tillsynen över tjänstepensionsmarknaden

På tjänstepensionsmarknaden är det i huvudsak två myndigheter som har ansvar för tillsynen av den information som lämnas till konsumenter. Finansinspektionen har det främsta ansvaret för tillsyn av hur företag informerar om sina produkter och tjänster. Konsumentverket har ett ansvar för att konsumenten ska kunna göra medvetna val och för tillsyn över bland annat marknadsföring.

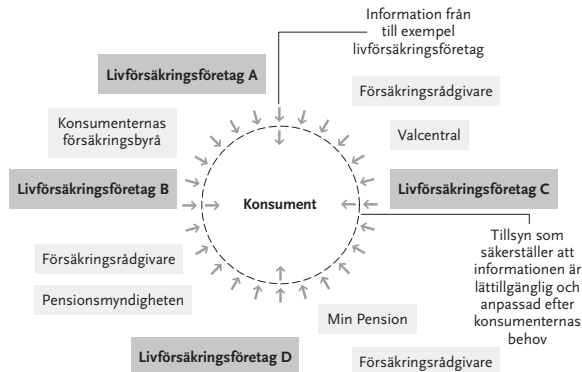
I detta kapitel redovisas resultatet av granskningen. Kapitlet inleds med ett avsnitt om tillsynens roll. Vidare beskrivs regeringens arbete med att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden. Därefter redogörs för Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn på tjänstepensionsområdet. Sist i kapitlet återfinns en översikt av de fyra största avtalen för tjänstepension samt en sammanfattande bedömning av hur myndigheterna har bedrivit tillsyn över informationen på tjänstepensionsområdet.

4.1 En effektiv tillsyn

Konsumenter med tjänstepension får och inhämtar information från ett antal olika avsändare, varav vissa står under statlig tillsyn. Tillsynen ska bland annat säkerställa att informationen är lättillgänglig och anpassad efter konsumenternas behov.

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

Figur 2. Konsumentinformation på tjänstepensionsmarknaden



De flesta tjänstepensioner förvaltas av livförsäkringsföretag. Företagen har en skyldighet att lämna information till konsumenterna. Informationsskyldigheten gäller såväl information om produkten innan köp (så kallad förköpsinformation) som årlig information före och under den tid tjänstepensionen utbetalas. Informationsskyldigheten omfattar även villkor för flytt av pensionen.⁴² Tillsynens uppgift blir att säkerställa att den information som skickas ut från företagen är anpassad till konsumenternas behov och underlättar de beslut som de ska fatta.

Konsumenterna får även information från andra aktörer som inte omfattas av tillsynen. Konsumenten kan aktivt leta upp information från till exempel Konsumenternas försäkringsbyrå.

En effektiv tillsyn består av ett antal olika steg. Det första steget bör vara en kartläggning i syfte att identifiera problem på marknaden. Vidare bör en riskanalys ligga till grund för vilka problem som ska prioriteras. I nästa steg krävs en undersökning av de problem som identifierats i kartläggningen. Till sist behövs någon form av åtgärd för att komma tillrätta med problemen. Åtgärden kan vara att ge ut tydliga riktlinjer, ta fram en branschöverenskommelse eller ytterst besluta om sanktioner.

⁴² Informationsskyldigheten gäller även till viss del tjänstepensionskassor och tjänstepensionsinstitut. Information kan även komma från valcentraler och från försäkringsrådgivare. För dessa aktörer gäller delvis annan reglering.

4.2 Regeringen

Regeringen arbetar med att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden. I det arbetet anser regeringen att förbättrad information och utbildning är prioriterade områden. Regeringen kan genom reglering och myndigheters tillsyn bland annat se till att informationen är tydlig och transparent. Finansdepartementet kan påverka prioriteringen i Finansinspektionens verksamhet. På motsvarande sätt kan Justitiedepartementet påverka Konsumentverkets arbete.

I syfte att förbättra informationen till konsumenterna gav företrädare för regeringen och finansbranschen inom Finansmarknadskommittén år 2011 ett uppdrag till två forskare att kartlägga konsumentens behov av information på finansiella marknader. Rapporten publicerades i juni 2012.⁴³ Vidare har regeringen bland annat föreslagit att Konsumenternas försäkringsbyrå ska göras mer tillgänglig. På utbildningsområdet har regeringen gett Finansinspektionen i uppdrag att initiera privatekonomisk utbildning, vilket görs genom riktade utbildningsprojekt till bland andra ungdomar, medlemmar i fackförbund och anställda. Även Konsumentverket deltar i utbildningsinsatserna. Regeringen har också infört krav på grundläggande kunskaper i privatekonomi och finansiella frågor i gymnasieskolan. Enligt regeringen syftar utbildningsprojekten till att höja konsumenternas kunskapsnivå inom privatekonomi.

Efter Riksrevisionens granskning år 2006 beslutade regeringen om ett flertal insatser för stärka konsumentskyddet på det finansiella området. Finansinspektionen och Konsumentverket gavs bland annat i uppdrag att fördjupa samarbetet kring gemensamma frågor och redovisa de initiativ som tagits i styrelsen för Konsumenternas försäkringsbyrå. Regeringen genomförde ändringar i myndigheternas instruktioner och ändrade i regleringsbrev. Bland annat skulle Finansinspektionen lämna en årlig rapport om konsumentskyddet. Finansinspektionen och Konsumentverket gavs även i uppdrag att redovisa de åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens rapport.

⁴³ Anderson och Korling (2012).

4.3 Finansinspektionen

Finansinspektionen arbetar med konsumentskydd genom regelgivning, tillsyn och utbildning. Inom regelgivningen kan myndigheten utfärda föreskrifter och allmänna råd som stärker konsumentens ställning gentemot de finansiella företagen. Tillsynen inriktas också mot att säkerställa finansiell stabilitet och mot företagens agerande på marknaderna. Inom ramen för finansiell stabilitet granskas till exempel livförsäkringsföretagens finansiella ställning. Vad gäller företagens information till konsumenten ska tillsynen säkerställa att information och relevanta villkor presenteras på ett rättvisande sätt. Sedan 2007 riktar även Finansinspektionen informations- och utbildningsinsatser direkt till konsumenter för att på så sätt stärka konsumentens ställning på marknaden. I denna granskning fokuseras på den tillsyn som rör livförsäkringsföretagens information till konsumenterna.

4.3.1 Instruktionen styr Finansinspektionens verksamhet

I instruktionen för Finansinspektionen⁴⁴ anges att myndigheten ansvarar för tillsyn, regelgivning och tillståndsprovning som rör finansiella marknader och finansiella företag. Myndigheten ska även "arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och verka för ett gott konsumentskydd inom det finansiella systemet". Vidare ska myndigheten löpande samråda med Konsumentverket i frågor på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar.

Enligt instruktionen ska Finansinspektionen årligen lämna två specifika rapporter till regeringen. Den ena avser Finansinspektionens erfarenheter av tillsynsarbetet inom finansiell stabilitet, konsumentskydd och behovet av att utveckla regler inom verksamhetsområdet. Den andra rapporten ska lämna en samlad bedömning av riskerna inom det finansiella området, med en särskild redovisning av risker för den finansiella stabiliteten och konsumentskyddet.

4.3.2 Lagstiftning som reglerar information

Det finns ett flertal lagar som styr vilken information som ska lämnas av livförsäkringsföretag. Syftet är att försäkringstagare och de som erbjuds att teckna en försäkring ska få information som är anpassad efter försäkringens art. Försäkringens villkor och värdeutveckling ska tydligt redovisas.

⁴⁴ Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

Vad gäller tjänstepensionen ska informationen innehålla uppgifter om försäkringsföretaget och dess verksamhet. Även de avtalsvillkor som ligger till grund för försäkringen ska redovisas.⁴⁵

Utöver den lagreglerade informationsskyldigheten har Finansinspektionen ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om information.⁴⁶ Finansinspektionen kan även ge ut allmänna råd som visar hur föreskrifterna ska tillämpas. Enligt de nuvarande föreskrifterna och allmänna råden ska informationen "utformas så att den underlättar de beslut som den som avser att teckna försäkring eller en försäkringstagare kan behöva fatta".⁴⁷ Som tidigare nämnts handlar det om information i olika köpskedan: förköpsinformation, årlig information före och under utbetalningstid av försäkringen och information i samband med flytt av försäkringen.⁴⁸

Regelverket som rör information till pensionsspararna har förändrats sedan 2007. De största förändringarna skedde 2011 då den nya försäkringsrörelselagen trädde i kraft. Förändringarna syftade till att anpassa regelverket efter den nya lagstiftningen och förtydliga och standardisera den information som ska lämnas till försäkringstagarna.

Finansinspektionen har möjlighet att besluta om sanktioner vid bristande regel efterlevnad. I de fall det saknas reglering kan Finansinspektionen uppmärksamma lagstiftaren på behov av kompletterande lagstiftning. I kontakterna med Finansinspektionen har det framkommit att myndigheten anser att det nu gällande regelverket är tillräckligt för att utgöra underlag för tillsyn.

4.3.3 *Finansinspektionens tillsyn över konsumentinformation*

Genom tillsynsverksamheten kan Finansinspektionen vidta åtgärder för att livförsäkringsföretagens information till spararna ska tillmötesgå konsumenternas behov. Tillsynen över företagen sker genom kartläggningar, undersökningar och ytterst beslut om sanktioner eller andra ingripanden. Finansinspektionen kan även föra en dialog med berörda företag. Riskanalyser ligger till grund för tillsynsverksamheten. Sedan 2009 ger myndigheten varje år ut en riskrapport där prioriteringar i tillsynsverksamheten framgår. Resultatet av prioriteringarna publiceras sedan 2010 i en årlig tillsynsrapport.

⁴⁵ Försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, lag (1972:262) om understödsföreningar (upphävd, gäller delvis).

⁴⁶ Försäkringsrörelseförordningen (2011:257).

⁴⁷ 2§ 2 kap. Föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension (FFFS 2011:39).

⁴⁸ FFFS 2011:39 och Föreskrifter om ändring i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension (FFFS 2012:2).

Innan 2009 låg ansvaret för tillsynen på två olika avdelningar, en för stabilitetstillsyn och en för marknadstillsyn. Avdelningen för stabilitetstillsyn ansvarade för företagens finansiella styrka och hantering av risker. Avdelningen för marknadstillsyn ansvarade för flera olika områden, bland annat information till kunder.⁴⁹ Vid en omorganisation 2009 ersattes tillsynsavdelningarna med avdelningar uppdelade efter sakområden. Ansvaret för tillsyn inom försäkringsområdet lades då på enheten Försäkringstillsyn under avdelningen Försäkring och fond.⁵⁰ I samband med omorganisationen minskade rapporteringen på konsumentskyddsområdet.

Riksrevisionens genomgång visar att Finansinspektionens kartläggningar i form av publicerade rapporter främst fokuserar på finansiell stabilitet. En mindre del inriktas på konsumentinformation och få rapporter behandlar enbart tjänstepension. Det kan dock antas att de problem som redovisas i rapporterna är av generell natur och även omfattar tjänstepensionsmarknaden.

Finansinspektionen konstaterade 2007 att konsumenten har ett betydande kunskapsunderläge

År 2007 publicerade Finansinspektionen fem rapporter med inriktning mot tillsyn över konsumentinformation. Finansinspektionen konstaterar att konsumentskyddsproblemen på finansmarknaden i grunden handlar om att konsumenten ofta har ett betydande informationsunderläge i förhållande till producenten. I rapporten "Aktionsplan för småsparare – en handlingsplan i tio punkter" beskriver Finansinspektionen att statens roll bland annat handlar om att se till att de finansiella företagen tar fram relevant information och att den presenteras på ett sätt som konsumenten kan ta till sig i olika situationer. Vidare ska staten bidra till att förbättra konsumenternas förutsättningar att hitta, förstå och utnyttja relevant information. En av de övergripande åtgärder som föreslås är att göra pensionsbeskeden begripliga.⁵¹

I rapporten "Försäkrings- och fondsparande – en jämförande analys av information till kund" konstaterar Finansinspektionen att regelverket ställer olika krav på information från livförsäkringsbolag och fondbolag. Enligt Finansinspektionen försvårar detta för den kund som ska utvärdera och jämföra innebörden av sparande i en försäkring med sparande i en fond. Mot bakgrund av detta erbjöd Finansinspektionen samtliga bolag på marknaderna att lämna synpunkter på rapporten. Utifrån dessa synpunkter skulle Finansinspektionen ta ställning till om det var eftersträvsvärt att

⁴⁹ Övriga områden var marknadsaktörernas uppförande, övervakning av handeln samt åtgärder mot ekonomiska brott och penningtvätt. Se *Finansinspektionens årsredovisning för 2008* för vidare information.

⁵⁰ Enheten Försäkringstillsyn övergick den 1 januari till att heta avdelningen Försäkringstillsyn.

⁵¹ *Aktionsplan för småsparare – en handlingsplan i tio punkter*, Finansinspektionen (2007:20).

öka jämförbarheten mellan försäkrings- och fondsparande.⁵² Efter rapporten framkom att det inom försäkringsbranschen pågick aktiviteter som avsåg att främja en god transparens på informationsområdet. Tre år senare publicerades allmänna råd om faktablad och förändrade föreskrifter om information.⁵³ Föreskrifterna var delvis ett resultat av det arbete som påbörjades i och med rapporten. Finansinspektionen uppger dock att arbetet med att följa upp rapportens slutsatser blev mindre omfattande på grund av personalomsättning.

Finansinspektionen granskade värdebeskeden till pensionspararna 2006 och konstaterade att de var otydliga.⁵⁴ En uppföljning gjordes 2007. Uppföljningen visade att pensionsbolagens värdebesked fortfarande var otydliga. Resultatet var dock något bättre jämfört med 2006.⁵⁵

En av Finansinspektionens utgångspunkter i rapporten "Konsumentskydd på finansmarknaden" är att det ofta är svårt att göra bra val och att produkterna och tjänsterna är svåra att utvärdera både inför och efter ett köp. I rapporten konstateras att traditionell livförsäkring är ett särskilt utsatt område. Kunder har svårt att på förhand och löpande utvärdera sparformen och att övervaka sina intressen. Regelverket, tillsynen och bolagens agerande behöver förbättras inom ett flertal områden. De områden som pekas ut är möjligheten för kunden att flytta sitt sparande, information om risk och avkastning och hur överskott fördelats mellan kunder.⁵⁶

Rapporten "Fondbolagens informationsgivning II" granskade faktablad för den som vill börja spara i en fond. Av de arton fondbolag som ingått i undersökningen misslyckades fem bolag att erbjuda den information som lagen kräver ska lämnas till kunder som vill påbörja ett fondsparande. Sex fondbolag lämnade den information som lagen kräver.⁵⁷

Traditionell tjänstepensionsförsäkring bedömdes 2008 ha ett högt behov av tillsyn

År 2008 publicerade Finansinspektionen en rapport med inriktning på tillsyn av konsumentinformation. I rapporten "Konsumentskydd på finansmarknaden" är utgångspunkterna desamma som för 2007, det vill säga att konsumenterna har svårt att göra bra val och svårt att utvärdera olika produkter och tjänster. Vidare gör Finansinspektionen en produktklassificering

⁵² *Försäkrings- och fondsparande – en jämförande analys av information till kund*, Finansinspektionen 2007-09-13.

⁵³ FFFS 2011:39.

⁵⁴ *Pensionsparandet och värdebeskeden*, Finansinspektionen (2006:10).

⁵⁵ *Pensionsbolagens värdebesked fortfarande otydliga*, Finansinspektionen (2007:19).

⁵⁶ *Konsumentskyddet på finansmarknaden*, Finansinspektionen (2007:9).

⁵⁷ *Fondbolagens informationsgivning II*, Finansinspektionen (2007:6).

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

över vilken typ av tillsyn olika produkter bedöms behöva. Av fyra produkter som bedöms ha högt tillsynsbehov återfinns både traditionell tjänstepensionsförsäkring och traditionell privat pensionsförsäkring. Övriga produkter var fond- och fondförsäkring samt ansvarsförsäkring i trafikförsäkringen.

I rapporten om konsumentskydd redovisar Finansinspektionen även resultatet av en uppföljning av "Fondbolagens informationsgivning II". Uppföljningen visade att bolagen hade vidtagit åtgärder för att säkerställa att kunden skulle informeras i enlighet med lagstiftningen. I likhet med konsumentskyddsrapporten för 2007 konstateras även 2008 att traditionell livförsäkring är ett särskilt utsatt område. Kunderna har fortfarande svårt att på förhand och löpande utvärdera sparformen och att övervaka sina intressen. Det var även svårt att flytta sitt sparande. I syfte att stärka konsumentens ställning ansåg Finansinspektionen att regelverket, tillsynen och bolagens agerande behövde förbättras.⁵⁸

Oförändrad bedömning av konsumentskyddet 2009

År 2009 publicerades tre rapporter om tillsynen av konsumentinformation. Utgångspunkterna i rapporten "Konsumentskydd på finansmarknaden 2009" var desamma som för 2008 och 2007. Så var även bedömningen av området traditionell pensionsförsäkring. Som nämnts i de tidigare rapporterna var det såväl regelverket och tillsynen som företagens agerande som behövde förbättras för att stärka konsumentens ställning. Finansinspektionens produktklassificering från 2008 kvarstod 2009 både vad gäller antal och områden som bedömdes ha ett högt tillsynsbehov.⁵⁹

I riskrapporten för 2009 anser Finansinspektionen att konsumenternas ställning behöver stärkas på området traditionell pensionsförsäkring. På detta område konstaterar Finansinspektionen att konsumenterna har svårt att få inblick i bland annat avkastning, risk och avgifter.⁶⁰

I rapporten "Pensionen oroar stabila hushåll" beskrivs hushållens syn på ekonomisk buffert, framtida pension, finansiella tjänster och förmågan att hålla sig informerad om ekonomiska frågor. Syftet var att ta fram ett underlag för tillsynsverksamheten att analysera och fånga upp problem. Finansinspektionen konstaterar i rapporten att ungefär hälften av hushållen var pessimistiska eller för osäkra för att kunna uttala sig om den framtida pensionen. Vidare hade

⁵⁸ *Konsumentskyddet på finansmarknaden*, Finansinspektionen (2008:13).

⁵⁹ *Konsumentskyddet på finansmarknaden*, Finansinspektionen (2009:10).

⁶⁰ *Risker i det finansiella systemet 2009*, Finansinspektionen.

bara en procent använt sig av tjänster eller råd från Konsumenternas Bank- och finansbyrå eller Konsumenternas försäkringsbyrå.⁶¹

Konsumenterna har ett besvärande informationsunderläge

Finansinspektionen upphörde 2010 med att ge ut en rapport enbart inriktad på konsumentskydd. År 2010 publicerades istället rapporten "Risker i det finansiella systemet". Den fokuserar främst på finansiell stabilitet och mindre på information till konsumenter. I rapporten finns dock ett avsnitt som behandlar risker för svenska konsumenter. Där konstateras att livbolagens produkter är svåra att jämföra. Finansinspektionen framhåller i rapporten att konsumenterna ska kunna jämföra och överblicka ett antal olika komponenter. Det handlar bland annat om samtliga avgifter som påverkar pensionskapitalet och de utbetalningsregler (prognosränta och livslängdsantagande) som påverkar de slutliga pensionsbeloppen.⁶²

Finansinspektionen publicerade även en tillsynsrapport där inriktningen på tillsynen beskrivs. Även denna rapport fokuserar i huvudsak på finansiell stabilitet. I avsnittet om konsumentskydd skriver dock Finansinspektionen att det finns ett fortsatt behov av att utveckla arbetet med att förbättra konsumentskyddet. Vidare konstateras att produkterna och tjänsterna på det finansiella området är svåra att utvärdera vad gäller till exempel risker, avkastning och kostnader. Enligt rapporten har konsumenterna ett besvärande informationsunderläge och svårt att byta leverantör.⁶³

Otydlig konsumentinformation 2011 och 2012

I likhet med 2010 publicerade Finansinspektionen 2011 två rapporter – en rapport om risker i det finansiella systemet och en rapport om inriktningen på tillsynen. De båda rapporterna behandlar i huvudsak finansiell stabilitet. I rapporten som beskriver risker i det finansiella systemet 2011 finns dock ett avsnitt om risker för den svenska konsumenten. Riskerna bedömdes vara olämpliga placeringar, komplexa produkter, bristande intresse och kunskap hos konsumenten samt brister vid rådgivningstillfället. Finansinspektionen konstaterar vidare att brister i kunskap och intresse hos konsumenterna får effekter på pensionssparandet och konsumenternas möjligheter att jämföra olika sparformer.⁶⁴

⁶¹ *Pensionen oroar stabila hushåll*, Finansinspektionen (2009:11).

⁶² *Risker i det finansiella systemet 2010*, Finansinspektionen.

⁶³ *Tillsynsrapport 2010, Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling*, Finansinspektionen, 2010-05-18.

⁶⁴ *Risker i det finansiella systemet 2011*, Finansinspektionen, 2011-11-15.

I tillsynsrapporten 2012 konstateras i likhet med 2011 och 2010 att konsumenterna har ett besvärande informationsunderläge som gör det svårt att utvärdera till exempel risker, avkastningsmöjligheter och kostnader. För att minska konsumenternas informationsunderläge krävs enligt rapporten att bolagen tillhandahåller korrekt och tydlig information.⁶⁵

Åtgärder inom ramen för tillsynen

Finansinspektionens kartläggningar har inte lett till några direkta tillsynsinsatser såsom undersökningar och beslut om sanktioner eller andra ingripanden, utan har begränsats till underhandskontakter och dialog med enskilda företag.

Riksrevisionens tidigare granskning

Riksrevisionen granskade 2006 Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn ur ett konsumentperspektiv.⁶⁶ Granskningen visade bland annat att de båda myndigheternas tillsyn under perioden 2000–2005 varit begränsad på många av de områden där konsumenterna löper stora ekonomiska risker. I rapporten kritiserades Finansinspektionen för att i en alltför liten omfattning ha utövat tillsyn över svårtillgänglig pensionsinformation. Riksrevisionen kritiserade vidare Finansinspektionen för att sakna en dokumenterad strategi och riskvärdering som grund för prioriteringar. Dessutom utnyttjade Finansinspektionen sällan sina sanktionsmöjligheter när regelbrott konstaterats vid konsumentinriktad tillsyn. Något som också efterfrågades var ett bättre utnyttjande av olika kanaler för att fånga upp konsumentproblem och en närmare samverkan med Konsumentverket.

Många problem kvarstår

Efter Riksrevisionens granskning 2006 införde Finansinspektionen riskvärderingar som grund för prioriteringar. Riksrevisionens nuvarande granskning visar dock att många av de problem som uppmärksammades 2006 kvarstår. Den konsumentinriktade tillsynen på tjänstepensionsområdet är fortfarande mycket begränsad.

⁶⁵ Finansinspektionens tillsynsrapport 2012.

⁶⁶ *Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?* Riksrevisionen (2006:12).

4.4 Konsumentverket

4.4.1 Instruktionen styr Konsumentverkets verksamhet

Enligt instruktionen för Konsumentverket ansvarar myndigheten för att de konsumentskyddande reglerna inom myndighetens tillsynsansvar efterlevs.⁶⁷ Myndigheten ansvarar för att "konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val om ingen annan myndighet har den uppgiften". Vidare ska myndigheten "stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet". Konsumentverket ska även "följa och analysera konsumenternas ställning på marknaderna samt vid behov vidta eller föreslå åtgärder". Slutligen ska Konsumentverket samråda med bland andra Finansinspektionen på områden med gemensamt tillsynsansvar. Instruktionen ger således Konsumentverket ett brett mandat att agera för att stärka konsumenternas ställning på olika marknader.

4.4.2 Lagstiftning som reglerar information

Konsumentverkets tillsyn av den kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden utgår ifrån marknadsföringslagen (2008:486). Med stöd av marknadsföringslagen kan Konsumentombudsmannen genom vite förbjuda näringsidkare att fortsätta med otillbörlig marknadsföring. Vidare kan Konsumentombudsmannen ålägga en näringsidkare att lämna information.

Konsumentverket har inte möjlighet att utfärda föreskrifter på det kollektivavtalade området. Det finns däremot en möjlighet att utfärda allmänna råd. Vidare kan Konsumentverket i samarbete med branschorganisationer ta fram branschöverenskommelser. Överenskommelserna utgör god affärssed och kan ligga till grund för tillsynsinsatser.⁶⁸ I de fall det saknas reglering kan Konsumentverket uppmärksamma lagstiftaren på behov av kompletterande lagstiftning.

I kontakt med Konsumentverket framkom att myndigheten anser att regelverket är tillräckligt för att utgöra underlag för tillsyn.⁶⁹

⁶⁷ Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁶⁸ I mars 2012 antog Svensk Försäkring på initiativ från Konsumentverket en branschrekommendation som ger vägledning kring förköpsinformation. Rekommendationen gäller dock inte kollektivavtalad försäkring utan endast privat individuell livförsäkring.

⁶⁹ Konsumentverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor den 7 juni 2012.

4.4.3 Konsumentverkets tillsyn över konsumentinformation

Konsumentverkets tillsyn utgår ifrån probleminentifiering och riskvärdering. Information om problem på olika marknader kommer in via anmälningar samt via konsumentvägledarna i kommunerna, Konsumenternas försäkringsbyrå och Konsumenternas Bank- och finansbyrå. Myndigheten bedriver även egen omvärldsbevakning.

Tillsynen över konsumentinformation på det kollektivavtalade tjänstepensionsområdet innebär att med stöd av marknadsföringslagen granska om informationen är tydlig och lätt att förstå för en genomsnittlig konsument. Vid överträdelser kan Konsumentombudsmannen, förenat med vite, förbjuda näringsidkare att fortsätta med otillbörlig marknadsföring eller ålägga en näringsidkare att lämna information i enlighet med lagen.

Antalet anmälningar och rapporter om bristande konsumentinformation på de finansiella marknaderna är relativt få. Detta ses dock inte som en indikation på att problemen inte skulle finnas där. Konsumentverket gör bedömningen att informationen på de finansiella marknaderna är ett område med hög risk för konsumenterna.

Myndigheten har publicerat ett antal rapporter som rör information till konsumenterna på olika marknader. Vissa rapporter presenterar modeller för hur konsumentproblem kan kartläggas och analyseras. Rapporterna behandlar inte tjänstepensionsmarknaden specifikt, men inkluderas här eftersom de skulle kunna nyttjas för analyser på tjänstepensionsområdet.

Inga rapporterade problem med information kring tjänstepensioner 2007

År 2007 publicerade Konsumentverket inga rapporter som berörde kartläggning av problem eller information till konsumenterna på finansiella marknader.

Modell för analys av konsumtionsmönster och avtalsvillkor

År 2008 publicerade Konsumentverket två rapporter som berör information till konsumenterna.

Konsumentverket presenterade i en redovisning av ett regeringsuppdrag en modell för att arbeta med analyser av konsumtionsmönster. Enligt modellen kan konsumenternas konsumtionsmönster mätas med hjälp av tre faktorer: konsumenters tilltro till eller förtroende för företagen på marknaden, transparens på marknaden samt tvist- och klagomålsituation. Modellerna låg till grund för fyra studier, dock berördes inte pensionsmarknaden.⁷⁰

⁷⁰ Redovisning av ett regeringsuppdrag att följa och analysera utvecklingen inom konsumentområdet, Konsumentverket (2008:1).

I en granskning av marknadsföringen av privata pensionsförsäkringar undersökte Konsumentverket om bolagens marknadsföring var förenlig med marknadsföringslagen. Rapporten inriktades på bolagens marknadsföring av prognosverktyg, marknadsföring på webbplatser och övrigt marknadsföringsmaterial. Vid granskningen av prognosverktygen fann Konsumentverket att det är komplicerat eller näst intill omöjligt för den enskilde konsumenten att kunna jämföra de olika pensionsföretagens beräkningar som görs med hjälp av olika prognosverktyg. Vidare fann Konsumentverket att informationen om privata pensionsförsäkringar på företagets webbplatser kan framstå som komplicerad och emellanåt svår att hitta. Konsumentverket fann också ett antal företeelser som kunde anses vara tveksamma ur ett marknadsföringsperspektiv.^{71,72}

Kraftigt kunskapsunderläge för konsumenten förhindrar kundörlighet

År 2009 publicerade Konsumentverket på uppdrag av Konkurrensverket en rapport som berörde hinder för kundörlighet på marknaden för elektronisk kommunikation, elmarknaden, försäkringsmarknaden samt bank- och finansmarknaden. I rapporten konstateras att det finns vissa faktorer som utgör hinder på flera marknader. Ett hinder är att många konsumenter verkar ha bristande kunskap om innebörden av avtal och avtalsvillkor. Ett annat hinder är att konsumenter ofta befinner sig i ett kraftigt kunskaps- och informationsunderläge gentemot näringsidkarna. Vidare är det Konsumentverkets erfarenhet att konsumenten i allmänhet har svårt att veta var man på ett snabbt och enkelt sätt kan hitta oberoende information.

Sammantaget leder det enligt Konsumentverket till hämmande effekter på möjligheten till kundörlighet, att det är svårt för konsumenten att göra väl underbyggda val baserade på tillräcklig och tillförlitlig information samt en risk för att konsumenten blir passiv för att informationen är svår att hitta. Av den anledningen föreslår Konsumentverket en samlingsplats för konsumenten. På samlingsplatsen ska all grundläggande information kring utvalda marknader finnas tillgänglig. Konsumenter ska där kunna söka den information som kan anses vara väsentlig för att kunna fatta medvetna beslut.⁷³

⁷¹ Avsåg formuleringar som till exempel "se pensionen växa utan avgifter", "bäst i klassen", "det är nämligen bevisat att vi förvaltar kundernas kapital bäst" och "dubbla din pension".

⁷² En granskning av marknadsföringen av privata pensionsförsäkringar, Konsumentverket (2008:17).

⁷³ Kundörlighet – exempel på hinder för konsumenter inom några viktiga marknader, Konsumentverket (2009:5).

Konsumentproblem kartläggs

År 2010 publicerade Konsumentverket två rapporter om hur konsumenter söker information på olika marknader och åtgärder för att öka konsumenternas möjligheter till rationella och hållbara val. Vidare publicerade Konsumentverket en rapport om en metod för samlad analys av konsumentproblem.

Konsumentverket presenterade i en delrapportering av ett regeringsuppdrag en rapport om hur konsumenterna söker information på några utvalda marknader. En av marknaderna var försäkringsmarknaden, dock inte enbart pensionsförsäkring. I rapporten pekar Konsumentverket ut fem problemområden som helt eller delvis gäller för alla marknader.

- Det är svårt att hitta tillgängliga leverantörer.
- Det är svårt att jämföra olika tjänster.
- Det finns ett lågt engagemang för den aktuella tjänsten.
- Det finns bristande kunskaper hos konsumenten.
- Det finns en informationsbrist i samband med avtalstecknandet.

Sammantaget bekräftar de undersökningar som Konsumentverket har beställt och sammanställt från andra källor bilden av att konsumenter inte är särskilt aktiva med att söka information om valmöjligheter på de aktuella marknaderna.⁷⁴

Även den sista delen i samma regeringsuppdrag presenterades 2010. Med utgångspunkt från den tidigare rapporten skulle Konsumentverket ta fram förslag till åtgärder som kan bidra till att öka de olika konsumentgruppernas möjlighet till och intresse för att göra rationella och hållbara val. Dessutom skulle Konsumentverket beakta eventuella negativa effekter på konkurrensen som befintliga informationslösningar kan tänkas ha. Det finns ett antal förslag som påverkar informationen till konsumenten. Bland förslagen kan nämnas att Konsumentverket vill utveckla sin webbplats för att kunna ge information om hur konsumenten kan byta leverantörer. På webbplatsen ska konsumenten även kunna hitta länkar till jämförelsetjänster. Vidare vill Konsumentverket förstärka tillsynen så att bolag med vilseledande marknadsföring rättar sig, samt införa krav på företagen att tillhandahålla vissa standardiserade tjänster som gör det lätt att jämföra mellan leverantörer. Konsumentverket vill även skapa möjligheter för konsumenten att genomföra byten via en oberoende aktör.⁷⁵

⁷⁴ *Rationella och hållbara val på fem marknader – Del 1: Hur konsumenter söker information*, Konsumentverket (2010:14).

⁷⁵ *Rationella och hållbara val på fem marknader – Del 2: Förslag till åtgärder*, Konsumentverket, Rapport 2010:24.

I den andra rapporten presenterar Konsumentverket tre generella förklaringar till varför konsumenterna inte gör några val på ett antal utvalda marknader, även om beteendet varierar både inom och mellan marknaderna:

- Konsumenten är oengagerad.
- Konsumenten saknar tillräckligt med information.
- Konsumenten är lojal.

Konsumenter som lyckats genomföra rationella och hållbara val på marknaderna pekar ofta på sitt egna ansvar. De är medvetna om att informationen är komplicerad och anser sig behöva bättre verktyg för jämförelser. De söker aktivt från olika källor för att få trovärdig och tillförlitlig information. De tycker också att det är konsumentens ansvar att analysera sina vanor och specificera sina behov, så att leverantören kan tillgodose dem. Undersökningen visar dock att inte alla konsumenter har möjlighet att göra denna typ av rationella och hållbara val på marknaderna. Det kan bero på bristande förmåga, men det handlar sällan om lättja eller ovilja. Flera konsumenter kan inte värja sig för försäljare och reklam. De lyckas inte heller hitta den information de vill ha.⁷⁶

Konsumentverket fick även i uppdrag 2010 att utveckla en metod för samlad analys av konsumentproblem. Metoden ska kunna användas för att följa konsumenternas ställning på marknaderna. Syftet med metoden är att den ska bidra till att systematisera Konsumentverkets val av marknader för fördjupad analys. Den ska även kunna användas för andra prioriteringar på myndigheten.

Konsumentverket har baserat metoden på tre steg. I det första steget identifieras konsumentproblem och möjliga bakomliggande orsaker. I denna analys undersöker Konsumentverket vilken information som finns tillgänglig på marknaden, möjligheter för konsumenterna att göra de "bästa valen", köpbeslutens bestående över tid samt eventuella hinder för kundrörlighet. I ett andra steg utvärderas problemen i syfte att ta fram en prioriteringsordning. Slutligen identifieras åtgärdsförslag och möjliga lösningar på problemen.⁷⁷

Metoden ska användas för att analysera ett femtiotal marknader varje år. Tjänstepensionsmarknaden ingår i området långsiktigt sparande som är en av de marknader som ska analyseras. Konsumentverket har dock inga planer på att använda metoden på tjänstepensionsmarknaden specifikt. Enligt myndigheten skulle detta bli alltför dyrt eftersom konsumenterna på denna marknad inte gör aktiva val tillräckligt ofta för att metoden ska lämpa sig.⁷⁸

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ *Utveckling av en metod för samlad analys av konsumentproblem – redovisning av ett regeringsuppdrag*, Konsumentverket, Rapport 2010:26.

⁷⁸ Intervju Konsumentverket, 29 juni 2012.

Marknadsföringen av fonder kan förbättras

År 2011 presenterade Konsumentverket en granskning av marknadsföringen av ett antal fonder.

Utgångspunkterna i Konsumentverkets granskning har varit marknadsföringslagen och bestämmelserna i Konsumentverkets och Fondbolagens förenings överenskommelse om regler för marknadsföring av fonder. Konsumentverket konstaterar att marknadsföringen i huvudsak är i linje med marknadsföringslagen och överenskommelsen. De brister som konstateras handlar främst om hur fondbolagen presenterar riskinformation och tidigare uppnådd avkastning.⁷⁹

Åtgärder inom ramen för tillsynen

Rapporterna och kartläggningarna har inte lett till några ytterligare tillsynsinsatser eller till några sanktionsåtgärder på tjänstepensionsområdet. I verksamhetsplaneringen för 2011 hade Konsumentverket planer på att göra en översyn av tjänstepensionsmarknaden, en så kallad tematisk rapport, men denna sköts upp på grund av resursbrist. Under 2012 kommer istället 16 tjänstepensionsföretag att granskas inom ramen för den löpande tillsynen.

Riksrevisionens tidigare granskning

I Riksrevisionens granskning 2006 kritiserades Konsumentverket i likhet med Finansinspektionen för att ha gjort för lite på områden med hög risk för konsumenterna. Ofullständig och vilseledande information som lämnas av försäkringsbolagen återfanns bland de områden där tillsynen varit begränsad. Konsumentverket och Konsumentombudsmannen fick vidare kritik för att tillsynen oftast resulterade i en mjukare form av åtgärd, såsom påpekanden och överenskommelser. I likhet med Finansinspektionen saknade Konsumentverket en riskvärdering som vägledning för prioriteringar. För att fånga upp konsumentproblem hade myndigheten också i större utsträckning kunnat utnyttja kanaler som Konsumenternas försäkringsbyrå och Konsumenternas Bank- och finansbyrå. Både Konsumentverket och Finansinspektionen kritiserades för att inte utnyttja varandras kompetens och resurser i tillsynen.

Fortsatt brist på åtgärder

Riksrevisionens nuvarande granskning visar att Konsumentverket i viss mån gör riskvärderingar. Myndigheten är också aktiv i styrelsen för Konsumenternas försäkringsbyrå. Information om konsumentproblem på tjänstepensionsområdet har dock inte omsatts i konkreta åtgärder.

⁷⁹ *Bästa fonden? En granskning av fondmarknadsföring*, Konsumentverket (2011:6).

4.5 Samverkan mellan myndigheterna

Finansinspektionen och Konsumentverket har publicerat två överenskommelser om samarbete. Överenskommelserna syftar till att tydliggöra respektive myndighets ansvar och att främja samarbetet. Vidare syftar överenskommelserna till att effektivisera den konsumentnära tillsynen på det finansiella området.⁸⁰

I kontakter med respektive myndighet framkom att samarbetet innebär möten på ledningsnivå såväl som på handläggarnivå. Vidare samråder myndigheterna i enskilda ärenden och vid temaundersökningar. Myndigheterna anser att överenskommelsen ger en potential för gott samarbete, även om det finns utvecklingsmöjligheter. På området information kring tjänstepensioner har det dock inte förekommit några specifika samlarbetsinsatser.⁸¹

4.6 Samverkan genom Konsumenternas försäkringsbyrå

Finansinspektionen och Konsumentverket sitter tillsammans med branschorganisationen Svensk Försäkring i styrelsen för Konsumenternas försäkringsbyrå. Genom byrån kan myndigheterna fånga upp konsumentproblem och även samverka med branschen.

Finansinspektionen uppger att myndighetens Konsumentenhet har löpande kontakter med Konsumenternas försäkringsbyrå. Byrån används som en del av myndighetens omvärldsbevakning. Finansinspektionen kan bistå Konsumenternas försäkringsbyrå med information och expertis. Ett exempel på när det skett är då Konsumenternas försäkringsbyrå kartlade livförsäkringsbolagens livslängdsantaganden och prognosränta med hjälp av expertis från Finansinspektionen. Finansinspektionen och Konsumenternas försäkringsbyrå har även samverkansmöten.

Konsumentverket uppger att de har möjlighet att påverka byråns verksamhet och inriktning genom ett aktivt deltagande i styrelsearbetet. Det gäller byråns information till konsumenterna både via dess webbplats som bland annat innehåller ett jämförelseverktyg för tjänstepensioner, och via byråns telefonrådgivning. Konsumentverket håller även regelbundna samrådsmöten med byrån.

⁸⁰ Överenskommelse om samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket/KO, Finansinspektionen, dnr 08-270, 2008 och Finansinspektionen dnr 09-10159, 2010.

⁸¹ Minnesanteckningar Konsumentverket, 12 april 2012, minnesanteckningar Finansinspektionen, 25 april 2012.

Konsumenternas försäkringsbyrå upplever att det är svårt att få gehör hos Finansinspektionen för initiativ som gäller tillsynen av information till konsumenter. Byrån upplever också att tillsynen över information till konsumenter minskat sedan Finansinspektionen omorganiserades 2009. Byrån efterlyser fler tillsynsinsatser på konsumentskyddsområdet från myndighetens sida. Fler tillsynsinsatser på området information till konsument skulle enligt Konsumenternas försäkringsbyrå ge snabbare och bättre effekt än de satsningar som Finansinspektionen gör på utbildning. Konsumenternas försäkringsbyrå upplever att samarbetet med Konsumentverket fungerar bra.⁸²

4.7 Arbetsmarknadens parter

Tjänstepensionen förhandlas fram inom ramen för kollektivavtal på arbetsmarknaden. Det finns för närvarande fyra större avtal, Avtalspension SAF-LO, ITP, KAP-KL och PA 03/PA 91. Vilken information som ska lämnas ut och hur den ska se ut är något som arbetsmarknadens parter kan komma överens om i respektive avtal. Parterna måste dock följa vissa bestämmelser som gäller information till arbetstagarna. Bestämmelserna återfinns i marknadsföringslagen, försäkringsavtalslagen och Finansinspektionens författningssamling.

Den kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden lyder inte under delar av den reglering som finns kring information till konsument.⁸³ Arbetsmarknadens parter kan således i viss utsträckning komma överens om vilken information som ska lämnas och hur den ska se ut.

Riksrevisionen har gått igenom avtalstexterna för att få en uppfattning om parterna har reglerat vilken information som ska redovisas till arbetstagarna.⁸⁴ Utgångspunkten har varit om det finns någon skrivning som gör att de livförsäkringsbolag som levererar tjänstepension ska upplysa konsumenten om grunderna för vad som påverkar utbetalningarna.

Genomgången visar att det förekommer avsnitt som reglerar information till konsumenten. Det finns även exempel på krav om att avgifter ska redovisas i kronor och ören. Däremot finns inga skrivningar om antaganden som påverkar utbetalningarna, såsom prognosränta och livslängdsantaganden.

⁸² Intervju med företrädare för Konsumenternas försäkringsbyrå 1 juni 2012.

⁸³ Gäller informationsbestämmelser som finns i försäkringsavtalslagen, försäkringsrörelselagen och avtalsvillkorslagen för konsumenter.

⁸⁴ Förhandlingsprotokoll Svenskt Näringsliv och Förhandlings- och samverkansrådet (PTK) PTK, 25 april 2006, Försäkringsvillkor och bestämmelser AFA-försäkring, Omställningsförsäkring och Avtalspension SAF-LO, Svenskt Näringsliv, maj 2011, Förhandlingsprotokoll, KAP-KL, Överenskommelse om KollektivAvtalad Pension, Sveriges Kommuner och Landsting, 8 december 2005, PA 03 Pensionsavtal Centrala avtal 2008:3, Arbetsgivarverket, 18 juni 2008.

Enligt en tidigare förhandlare för PTK kände parterna inte till de faktorer som påverkar storleken på pensionsutbetalningarna. Detta medförde att prognosränta och livslängdsantaganden varken fanns med som förhandlingsunderlag eller i kraven på information till pensionsspararen.⁸⁵

4.8 Sammanfattande bedömning

Regeringen anser att arbetet med förbättrad information i finansiella frågor är prioriterat. Givet regeringens möjlighet att påverka inriktningen på myndigheternas arbete och det arbete som tillsynsmyndigheterna faktiskt bedrivit, bedömer Riksrevisionen att regeringen inte fått genomslag för sin prioritering.

Riksrevisionen konstaterar att berörda aktörer anser att det befintliga regelverket är tillräckligt för att utgöra underlag för tillsyn över information på tjänstepensionsområdet. Riksrevisionen kan också konstatera att Finansinspektionen och Konsumentverket sedan flera år tillbaka har känt till problemen på tjänstepensionsmarknaden.

Finansinspektionens tillsynsverksamhet har främst varit inriktad mot finansiell stabilitet och inte mot att göra informationen på tjänstepensionsområdet lättillgänglig och lättförståelig. Myndigheten har inte haft någon explicit målsättning för arbetet med tillsyn av konsumentinformation. Finansinspektionen har under ett flertal år konstaterat att konsumenten har ett betydande informationsunderläge och svårt att jämföra produkter och tjänster på de finansiella marknaderna. Efter Riksrevisionens granskning 2006 införde Finansinspektionen riskvärderingar som grund för prioriteringar. Trots konstaterade problem på pensionsområdet har det inte lett till några ingripanden på tjänstepensionsområdet. Omorganisationer och personalomsättning har nämnts som möjliga faktorer som försvårat arbetet. Finansinspektionens arbete med tillsyn över konsumentinformation har minskat i omfattning sedan 2007.

Konsumentverket har tagit fram flera metoder för att identifiera konsumentproblem samt genomfört kartläggningar på försäkringsområdet generellt. Riksrevisionen bedömer att de problem som myndigheten identifierat gäller helt eller delvis för tjänstepensionsmarknaden. Ingen kartläggning har dock genomförts på tjänstepensionsmarknaden specifikt. Konsumentverket har inte heller för avsikt att använda den metod som togs fram 2010 för vidare kartläggning och åtgärder på tjänstepensionsområdet.

⁸⁵ Samtal med Per-Olof Westerlund, tidigare förhandlare för PTK, juli 2012. Faktorerna är numera kända och kan komma att finnas med i framtida förhandlingar.

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

Enligt myndigheten skulle detta bli för dyrt, bland annat för att konsumenterna inte gör val så ofta. Konsumentverket uppger även att brist på resurser påverkat arbetet. Myndigheten är vidare aktiv i styrelsen för Konsumenternas försäkringsbyrå men har inte omsatt information om konsumentproblem på det kollektivavtalade tjänstepensionsområdet i konkreta åtgärder.

Konsumentverket har genom instruktionen ett brett mandat att agera för att stärka konsumenternas ställning på olika marknader. Myndigheten har även möjlighet att uppmärksamma lagstiftaren på behov av kompletterande lagstiftning i de fall sådan saknas.

Efter Riksrevisionens granskning 2006 genomförde regeringen ett antal förändringar i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Förändringarna resulterade i ökat fokus på konsumentskyddet de närmast följande åren. Därefter har åtgärderna på konsumentskyddsområdet minskat markant i omfattning.

Arbetsmarknadens parter förefaller ha saknat kännedom om prognosränta och livslängdsantaganden och dess betydelse för arbetstagarnas tjänstepension. Detta har medfört att parterna inte har tagit hänsyn till dessa faktorer i förhandlingarna. Det har inte heller ställts några krav på att dessa uppgifter ska redovisas för arbetstagarna.

Sammantaget gör Riksrevisionen bedömningen att varken tillsynen eller parternas överenskommelser har medfört att konsumenten kan göra medvetna val.

5 Slutsatser och rekommendationer

Konsumenternas ställning på finansmarknaden kan stärkas på flera sätt. Utbildningsåtgärder i skolan kan på längre sikt höja konsumenternas kunskapsnivå i finansiella frågor. För att konsumenternas underläge gentemot de finansiella företagen ska minska på kort och medellång sikt krävs dock tillsynsinsatser inriktade mot att förbättra företagens information till konsumenterna.

Riksrevisionen har undersökt effektiviteten i Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn över tjänstepensionsmarknaden ur ett konsumentperspektiv. Granskningen har utgått ifrån följande övergripande frågeställning:

Har Finansinspektionen och Konsumentverket genom sin tillsyn verkat för att konsumenterna ska ha möjlighet att göra medvetna val inom tjänstepensionssystemet?

Denna övergripande frågeställning har besvarats med hjälp av tre revisionsfrågor:

1. Får konsumenten tillräcklig information om avgifter och de antaganden som ligger till grund för nivån på utbetalningarna av tjänstepensionen?
2. Framställs informationen på ett sådant sätt att den är anpassad till konsumenternas behov?
3. Säkerställer tillsynen att konsumenterna får tillräcklig och anpassad information enligt ovan?

5.1 Slutsatser

Riksrevisionens granskning visar att många konsumenter inte haft möjlighet att göra medvetna val inom tjänstepensionen. Finansinspektionen och Konsumentverket har inte genom sin tillsyn verkat för att konsumenterna ska få tillräcklig och anpassad information.

Regelverket utgör tillräcklig grund för tillsyn

Tillsynen av konsumentinformation förutsätter att det finns ett regelverk som stödjer tillräcklig och anpassad information till konsumenterna. Granskningen visar att Finansinspektionen och Konsumentverket såväl som forskarna bakom rapporten "Bättre reglering av konsumentinformation på området finansiella tjänster"⁸⁶ anser att det nu gällande regelverket utgör tillräcklig grund för tillsyn. Riksrevisionens bedömning är därför att regelverket inte utgör något hinder för att bedriva tillsyn på området.

Konsumenterna har inte möjlighet att göra medvetna val

Granskningen visar att information saknas om vilka antaganden som ligger till grund för utbetalningar av tjänstepension. De antaganden som avses är prognosränta och livslängdsantaganden. Konsumenten får inte heller information om vissa avgifter. Riksrevisionen anser därför att konsumenten inte får tillräcklig information.

Den information som konsumenten får framställs på ett sätt som gör att den är svår att förstå. Forskning visar att informationens utformning har stor betydelse för hur konsumenter väljer att agera. Det är därför viktigt att informationen anpassas efter konsumenternas behov. Ett exempel är redovisningen av avgifter. Både forskningen och konsumentundersökningar visar att en genomsnittlig konsument har svårt att förstå hur avgifter påverkar kapitalet på lång sikt. Trots det sker ingen redovisning av avgifternas långsiktiga påverkan på tjänstepensionskapitalet. Riksrevisionen anser således att informationen inte är anpassad till konsumentens behov.

Riksrevisionens slutsats är att konsumenterna inte fått tillräcklig och anpassad information. Finansinspektionen och Konsumentverket har inte inriktat tillsynen mot att åtgärda brister i informationen på den kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden.

Finansinspektionens tillsyn av konsumentinformation är otillräcklig

Riksrevisionens genomgång av Finansinspektionens tillsyn visar att myndigheten har prioriterat tillsyn av finansiell stabilitet framför tillsyn av konsumentinformation. Finansinspektionen har inte haft någon explicit målsättning för arbetet med tillsyn av konsumentinformation.

Vid omorganisationen 2009 ersattes de tidigare avdelningarna med avdelningar uppdelade efter sakområden. I samband med detta minskade rapporteringen på konsumentskyddsområdet.

⁸⁶ Anderson och Korling (2012).

Finansinspektionens rapporter och kartläggningar visar att myndigheten har kännedom om problemen på pensionsmarknaden sedan flera år tillbaka. Myndigheten har även fått kännedom om brister i konsumentinformationen på tjänstepensionsområdet via Konsumenternas försäkringsbyrå. Finansinspektionen har trots det inte genomfört några direkta tillsynsinsatser såsom undersökningar och sanktionsåtgärder eller andra ingripanden på tjänstepensionsområdet. Insatserna har begränsats till underhandskontakter och dialog med enskilda företag. Finansinspektionen har prioriterat tillsyn av finansiell stabilitet framför tillsyn av konsumentinformation. Riksrevisionen bedömer sammantaget att Finansinspektionens tillsyn på området är otillräcklig.

Konsumentverket prioriterar andra marknader

Konsumentverket har inte prioriterat tjänstepensionsmarknaden trots att den omfattar ungefär 90 procent av de som arbetar och kan komma att utgöra upp till hälften av den enskildes pension.

Konsumentverket har gjort viss kartläggning av försäkringsområdet generellt. Riksrevisionen bedömer att de problem som myndigheten identifierat gäller även helt eller delvis för den kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden. Konsumentverket får även via Konsumenternas försäkringsbyrå information om konsumentproblem på bland annat tjänstepensionsmarknaden. Myndigheten har således kännedom om problemen men har inte vidtagit eller föreslagit några åtgärder för att förbättra informationen om tjänstepension till konsumenterna. Konsumentverket har inte prioriterat tjänstepensionsmarknaden trots dess betydelse för konsumenten. Riksrevisionen bedömer därför att Konsumentverkets tillsyn på området är otillräcklig.

Arbetsmarknadens parter har inte varit medvetna om alla faktorer

Arbetsmarknadens parter har i förhandlingarna om den kollektivavtalade tjänstepensionen inte ställt krav på att all väsentlig information ska redovisas för arbetstagarna. Riksrevisionen kan konstatera att inte heller parternas överenskommelser har medfört att konsumenten kan göra medvetna val.

Regeringens prioriteringar får inte genomslag

Regeringen bedriver olika satsningar på konsumentskyddsområdet. Exempel på särskilda satsningar som regeringen initierat består bland annat av riktade utbildningsinsatser. Effekterna av sådana insatser är dock enligt forskningen begränsade. Regeringen genomför även satsningar för att höja konsumenternas kunskapsnivå inom privatekonomi i gymnasieskolan. Sådana satsningar kan på sikt stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden.

För att minska problemet i närtid krävs dock tillsynsinsatser inriktade mot att förbättra informationen till konsumenterna. Regeringen anser att arbetet med förbättrad information i finansiella frågor är prioriterat. Regeringen har dock inte sett till att prioriteringen avspeglas i myndigheternas arbete med tillsyn på tjänstepensionsmarknaden.

Riksrevisionens sammantagna bedömning

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att Finansinspektionen och Konsumentverket inte har verkat för att konsumenterna ska ha möjlighet att göra medvetna val inom tjänstepensionssystemet. Riksrevisionen anser därför att myndigheterna inte tagit sitt tillsynsansvar på området.

5.2 Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

Till regeringen:

- Vidta åtgärder för att Finansinspektionen och Konsumentverket ska ta sitt tillsynsansvar på tjänstepensionsområdet.

Till Finansinspektionen:

- Öka tillsynen av livförsäkringsföretagens information till konsumenterna på tjänstepensionsområdet så att konsumenterna kan göra medvetna val.
- Konkretisera målsättningen med tillsynen av konsumentinformation och tydliggör roll- och ansvarsfördelningen för hur arbetet ska bedrivas.
- Utveckla samarbetet med Konsumenternas försäkringsbyrå så att konsumentproblem snabbare kan åtgärdas.

Till Konsumentverket:

- Vidta eller föreslå åtgärder för att stärka konsumenternas ställning på det kollektivavtalade tjänstepensionsområdet.
- Använd de metodverktyg som tagits fram för att analysera problem på tjänstepensionsmarknaden, samt vidta åtgärder baserat på analyserna.

6 Källförteckning

Lagar och förordningar

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II).

Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys för institut som driver tjänstepensionsverksamhet (FFFS 2011:6).

Föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension (FFFS 2011:39).

Föreskrifter om ändring i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension (FFFS 2012:2).

Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Försäkringsavtalslagen (2005:104).

Försäkringsrörelseförordningen (2011:257).

Försäkringsrörelselagen (2010:2043).

Konsumentverkets allmänna råd och föreskrifter om prisinformation (KOVFS 2012:1).

Lag (1972:262) om understödsföreningar.

Lag (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige.

Marknadsföringslagen (2008:486).

Prisinformationslagen (2004:347).

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

Riksdag, regering och myndigheter

Ds 2009:53 Detta är pensionsöverenskommelsen.

Finansinspektionen (2006), *Pensionssparandet och värdebeskeden*, (rapport 2006:10).

Finansinspektionen (2007), *Aktionsplan för småsparare – en handlingsplan i tio punkter*, (rapport 2007:20).

Finansinspektionen (2007), *Försäkrings- och fondsparande – en jämförande analys av information till kund*, 2007-09-13.

Finansinspektionen (2007), *Pensionsbolagens värdebesked fortfarande otydliga*, (rapport 2007:19).

Finansinspektionen (2007), *Konsumentskyddet på finansmarknaden*, (rapport 2007:9).

Finansinspektionen (2007), *Fondbolagens informationsgivning II*, (2007:6).

Finansinspektionen (2008), *Konsumentskyddet på finansmarknaden*, (rapport 2008:13).

Finansinspektionen (2009), *Konsumentskyddet på finansmarknaden*, (rapport 2009:10).

Finansinspektionen (2009), *Risker i det finansiella systemet 2009*.

Finansinspektionen (2009), *Pensionen oroar stabila hushåll*, (rapport 2009:11).

Finansinspektionen, (2010), *Risker i det finansiella systemet 2010*.

Finansinspektionen (2010), *Tillsynsrapport: Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling*, 2010-05-18.

Finansinspektionen (2010), *Tillsynsrapport 2012*.

Finansinspektionen (2011), *Risker i det finansiella systemet 2011*, 2011-11-15.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012), *Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation – Är det möjligt?* (rapport 2012:14).

Konsumentverket (2008), *Redovisning av ett regeringsuppdrag att följa och analysera utvecklingen inom konsumentområdet*, (rapport 2008:1).

Konsumentverket (2008), *En granskning av marknadsföringen av privata pensionsförsäkringar*, (rapport 2008:17).

Konsumentverket (2010), *Kundrörlighet - exempel på hinder för konsumenter inom några viktiga marknader* (rapport 2009:5).

Konsumentverket (2010), *Rationella och hållbara val på fem marknader – Del 1: Hur konsumenter söker information*, (rapport 2010:14).

Konsumentverket (2010), *Rationella och hållbara val på fem marknader – Del 2: Förslag till åtgärder*, (rapport 2010:24).

Konsumentverket (2010), *Utveckling av en metod för samlad analys av konsumentproblem – redovisning av ett regeringsuppdrag*, (rapport 2010:26).

Konsumentverket (2011), *Bästa fonden? En granskning av fondmarknadsföring*, (rapport 2011:6).

Marknadsdomstolens dom 2010:6, Dnr C 13/09.

Prop. 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008.

Prop. 1993/94:250 Reformeringen av det allmänna pensionssystemet.

Riksdagskrivelse 1993/94:439.

Riksrevisionen (2006), *Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?* (rapport 2006:12).

SOU 2011:68 Rörelsereglering för försäkring och tjänstepension.

Överenskommelse om samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket/KO, Finansinspektionen, dnr 08-270, 2008 och Finansinspektionen dnr 09-10159, 2010.

Intervjuer och övriga kontakter

Finansdepartementets svar på Riksrevisionens fråga den 11 september 2012.

Finansinspektionen, intervju 25 juni 2012.

Finansinspektionens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor den 5 juni 2012.

Justitiedepartementets svar på Riksrevisionens fråga den 10 september 2012.

Konsumenternas försäkringsbyrå, intervju 1 juni 2012.

Konsumentverket, intervju 12 juni 2012.

Konsumentverket, intervju 29 juni 2012.

Konsumentverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor den 7 juni 2012.

Samtal med Per-Olof Westerlund, tidigare förhandlare för PTK, juli 2012.

Övrigt

Alecta, *Vem tjänar på krångliga pensioner?*, 2007.

Alecta, *Rovdriften på pensionssparare*, mars 2011.

Almenberg, J. och Sæve-Söderbergh, J. (2011), Financial literacy and retirement planning in Sweden, *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 10, s. 585-598, Cambridge University Press.

Almenberg, J. och Widmark, O. (2011), Numeracy, financial literacy and participation in asset markets, *Working paper*.

AMF, *Många missar möjligheten att påverka sin pension*, 9 november 2010.

AMF, *Nästan var femte kommun och landstingsanställd vet inte om att de har en tjänstepension*, 15 december 2010.

AMF, *De flesta positiva till att göra egna val*, 19 juli 2011.

AMF, *Trygghet viktigast vid val av tjänstepension*, 21 december 2011.

AMF, *Nya initiativ för ett begripligare pensionssystem*, 4 juli 2012.

Anderson, A. och Korling, F. (2012), *Bättre reglering av konsumentinformation på området för finansiella tjänster*, Finansmarknadskommitténs Rapport nr 10.

Arbetsgivarverket, PA 03 Pensionsavtal Centrala avtal 2008:3, 18 juni 2008.

Atkinson, A. and Messy, F. (2012), Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study, *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 15, OECD Publishing.

Collectum, *Två av tre tycker att pension är krångligt*, 22 februari 2011.

Collectum, *Avgifternas påverkan på pensionen underskattas grovt*, 22 mars 2011.

Collectum, *Fyra av tio svenskar är pensionspessimister*, 14 juli 2011.

Collectum, *Majoriteten tror på lägre levnadsstandard som pensionär*, 26 september 2011.

Collectum, *Nu har 9 procent av tjänstemännen flyttat sitt pensionskapital*, 31 oktober 2011.

Collectum, *Nio av tio tjänstemän missar sänkta pensionsavgifter*, 29 december 2011.

- Collectum, *Var sjunde pensionär saknar tjänstepension*, 22 februari 2012.
- Collectum, *Collectum välkomnar Norman-beloppet*, 4 maj 2012.
- Collectum, *Åtta av tio tjänstemän missar sänkta pensionsavgifter*, 18 juli 2012.
- Collectum, *En av tre känner oro inför pensionen*, 23 juli 2012.
- Dagens Nyheter, *Så får du mer pensionspengar tidigare*, 3 februari 2012.
- Dagens Nyheter, *Vår pensionsoro får en hel bransch att blomstra och Doldisar tar hand om våra pengar*, 2 april 2012.
- Dagens Nyheter, *En halv miljon bränner inne*, 3 april 2012.
- Dagens Nyheter, *Domstolarna är dåliga på att skydda sparare*, 18 april 2012.
- Europeiska kommissionen, *Regulation of the European Parliament and of the Council on key information documents for investment products*, 3 juli 2012.
- Europeiska kommissionen, *Kommissionen föreslår lagstiftning för att förbättra konsumentskyddet inom finansiella tjänster*, Europeiska kommissionen, 3 juli 2012.
- Folksam, *Välfärdstendens 2011*, 2011.
- Lewis, S. and Messy, F. (2012), Financial Education, Savings and Investments: An Overview, *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 22, OECD Publishing.
- Lusardi, A. och Mitchell, O. (2009), How Ordinary Consumers Make Complex Economic Decisions: Financial Literacy and Retirement Readiness", *Working paper 15350*, National Bureau of Economic Research.
- Lusardi, A. och Mitchell, O. (2011), Financial literacy around the world: an overview, *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 10, p. 497-508, Cambridge University Press.
- Länsförsäkringar, *Till soliga, regniga och äldre dagar*, juni 2010.
- Morningstar, *Nytt nyckeltal*, 2 maj 2011.
- PTK, Förhandlingsprotokoll Svenskt Näringsliv och Förhandlings- och samverkansrådet (PTK), 25 april 2006.
- Svensk Försäkrings branschstatistik nr 1/2012.
- Svenska Dagbladet, *Kunderna förstår inte avgifterna*, 9 december 2011.
- Svenska Dagbladet, *Få känner till den verkliga notan*, 12 december 2011.

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

Svenska Dagbladet, *Din pensionsångest bygger deras vinst*, 12 december 2011.

Svenska Dagbladet, *Hur kan de tjäna så stort på din pension?*, 14 december 2011.

Svenska Dagbladet, *Systemet blev mer generöst än vi tänkt*, 13 april 2012.

Sveriges Kommuner och Landsting, Förhandlingsprotokoll, KAP-KL, Överenskommelse om KollektivAvtalad Pension, 8 december 2005.

Svenskt Näringsliv, Försäkringsvillkor och bestämmelser AFA-försäkring, Omställningsförsäkring och Avtalspension SAF-LO, maj 2011.

Verksamhetsberättelse för Konsumenternas försäkringsbyrå 2010.

Verksamhetsberättelse för Konsumenternas försäkringsbyrå 2011.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2012 – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

VEM TAR ANSVAR? STATENS TILLSYN AV INFORMATION PÅ TJÄNSTPENSIONSMARKNADEN

2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
2011:25	It-stödet i rättskedjan
2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1 Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2 Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3 DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4 Att styra självständiga lärosäten
	2012:5 Besparingar i försvarets materieförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6 Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7 Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8 Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9 Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10 Statens försäljningar av apotek
	2012:11 Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12 Tandvårdsreformen 2008 – när den alla?
	2012:13 Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14 Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15 Staten på spelmarknaden – när man målen?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Tjänstepensionen berör många människor och har stor betydelse för den slutliga pensionen. Inom tjänstepensionssystemet har spararna möjlighet att välja förvaltare och typ av tjänstepension. För att spararna ska kunna göra medvetna val krävs kännedom om avgifter och andra faktorer som påverkar tjänstepensionen. Information om dessa faktorer skickas ut till konsumenter av bland andra livförsäkringsföretag.

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen på tjänstepensionsmarknaden. Finansinspektionen och Konsumentverket ska genom en effektiv tillsyn verka för att konsumenterna ska kunna göra medvetna val inom tjänstepensionssystemet.

Granskningen visar att konsumenterna inte får tillräcklig information för att kunna göra medvetna val. Vidare framställs informationen på ett sätt som gör att den är svår att förstå. Varken Finansinspektionen eller Konsumentverket har inom ramen för sin tillsyn vidtagit tillräckliga åtgärder för att förbättra situationen för konsumenterna. Finansinspektionen har prioriterat tillsyn av finansiell stabilitet framför tillsyn av konsumentinformation. Konsumentverket har prioriterat andra marknader trots att tjänstepensionen har stor betydelse för konsumenten. Riksrevisionen bedömer sammantaget att myndigheternas tillsyn är otillräcklig.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidta åtgärder för att myndigheterna ska ta sitt tillsynsansvar på området. Bägge myndigheter rekommenderas att öka sin tillsyn av konsumentinformation på tjänstepensionsmarknaden.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-294-6

Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Norman

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:91 Riksrevisionens rapport om statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden.