

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten
111 52 Stockholm

Yttrande

Stockholm 2018-06-18

Översyn av grundskyddet för pensionärer (Ds 2018:18)

Beredningsprocess karakteriserad av stora brister

Svensk Försäkring vill inledningsvis påtala rättssäkerhetsbrister i Regeringskansliets hantering av lagstiftningsärendet. Det grundlagsfästa beredningskravet i regeringsärenden är av fundamental betydelse för rättssäkerheten i regelgivningen. Men trots att flera förslag i departementspromemorian uppenbarligen har tydlig bäring på privat försäkring var Svensk Försäkring inte med på den ursprungliga remisslistan.

Med vetskap om att lagstiftningsärendet hade initierats försökte Svensk Försäkring under våren först att få klarhet i om promemorian hade remitterats, och därefter att upptas på departementets lista över remissinstanser i ärendet och få förlängd remisstid. Remisstiden förlängdes då med tio dagar för Svensk Försäkring, vilket sammantaget resulterade i en med tanke på förslagets omfattning anmärkningsvärt kort tid för oss att på branschens vägnar avge remissyttrande.

Svensk Försäkring uppmanar mot denna bakgrund Regeringskansliet att noga gå igenom och kvalitetssäkra vilka intressenter som bör vara remissinstans i varje lagstiftningsärende.

Sammanfattning

I promemorian föreslås att tjänstepension och privat pension ska tas upp med 100 procent i reduceringsinkomsten för bostadstillägg. Vidare föreslås att tjänstepension avräknas mot ett nytt tilläggsbelopp i garantipensionen med 48 procent. Den uppenbara effekten av förslagen är att drivkrafterna till pensionssparande minskar. Det saknas trots det en analys av förslagets effekter på sparande inom tjänstepension och privat pensionssparande. Det är anmärkningsvärt.

Det är tydligt att förslagen minskar drivkrafterna till sparande till pension. De innebär dessutom att en kvinna med låg lön som avstår från lön för avsättningar till tjänstepension (som är obligatoriska gentemot den anställde om hon omfattas av kollektivavtal) eller konsumtionsutrymme för privat pensionssparande under hela

sitt yrkesverksamma liv sedan som pensionär får se sitt sparande minska rätten till bostadstillägg och tilläggsbeloppet inom garantipension. Det paradoxala är dessutom att det var huvudsakligen kvinnor som pensionsparade under tiden det gick att pensionsspara privat. Sannolikt för att de var medvetna om att de skulle få en låg pension.

I det perspektivet är redan dagens reducering på 50 procent ett problem. Det är inte rimligt att straffa en kvinna med låg lön som omfattas av kollektivavtal eller väljer att spara själv med ett lägre garantipensionstillägg eller bostadstillägg. Svensk Försäkring anser därför att ingen eller åtminstone en reducerad avräkning bör ske av bostadstillägg eller garantipension gentemot tjänstepensionssparande eller privat pensionssparande.

Förslagen kan dessutom ge upphov till spekulationsbeteenden. Den som lyckas planera sitt uttag av pension kan välja kortast möjliga uttagstid av tjänstepension och privat pensionssparande för att därefter vara berättigade till fullt bostadstillägg och tilläggsbelopp i garantipension.

Rätten till bostadstillägg följer dessutom av på vilket sätt sparandet har skett då reglerna i dag inte är neutrala mellan olika sparformer. Skillnaderna i marginal-effekt är mycket stora.

Tilläggsbelopp för dem med svagast ekonomi (4.3.2) och likvärdig hantering av inkomstslag i inkomstprövningen (4.4.4)

En analys av målkonflikten mellan höjning av grundskyddet och drivkrafter till arbete saknas

En tydlig utgångspunkt för det nya pensionssystemet är att det ska finnas ett starkt samband mellan förvärvsinkomst och pensionsförmåner. Det finns därför en uppenbar målkonflikt mellan höjningar av grundskyddet och drivkrafter till arbete för individer med låg förväntad pension. Det ska helt enkelt löna sig att arbeta för att få en bra pension. Å andra sidan är en höjd nivå på garantipensionen ett sätt att undvika risken för fattigdom för äldre som har sin huvudsakliga försörjning från grundskyddet. En höjning kan i den meningen bidra till att upprätthålla förtroendet för ålderspensionssystemet.

Om regeringen går vidare med höjd ålder för uttag av garantipension till 66 år från och med 2023 motverkar det till viss del de svagare incitamenten att arbeta. Tilläggas ska dock att många av garantipensionärerna har haft sjukersättning innan pensionen vilket innebär att sysselsättningseffekten blir begränsad.

Om skillnaden i pension mellan dem som har arbetat hela livet och de som inte har gjort det är liten eller obefintlig minskar förtroendet för ålderspensionssystemet. Det är därför viktigt att sådana effekter analyseras noga inför varje förändring av de skattefinansierade kringliggande bidragen till pensionssystemet för att ge ett tillräckligt underlag för beslut. En sådan analys saknas helt i promemorian.

Det finns däremot andra som gjort en analys av förslagen, exempelvis AMF. Den analysen visar att det skiljer 833 kronor i månaden efter skatt mellan en person som har haft ett heltidsarbete under 40 år med en lön på 25 000 kronor per månad jämfört med en person som inte har arbetat alls. I den beräkningen ingår de i promemorian föreslagna höjningarna av garantipension, bostadstillägg och äldre-försörjningsstöd.¹ Det finns skäl att ifrågasätta om det är en rimlig skillnad i pension.

Utöver att varje höjning av grundskyddet är problematisk när det kommer till att ge drivkrafter till arbete så är finansieringen en fråga i sig. Garantipension och bostadstillägg för pensionärer finansieras över statsbudgeten och måste därför värderas mot andra utgiftsområden. Den föreslagna höjningen av garantipension uppgår till 2,6 mdkr. Det är en inte marginell utgiftsökning.

Svensk Försäkring anser att även om det finns skäl att höja garantipensionen så är frågan inte tillräckligt analyserad i promemorian. Det finns många svåra avvägningar som måste göras inom pensionssystemet men det i sig minskar inte kraven på att sakfrågan analyseras. En transparent och öppen diskussion bidrar snarare till att stärka förtroendet för pensionssystemet.

Total avsaknad av konsekvensanalys av effekterna för tjänstepension och privat pensionssparande

I promemorian föreslås ett införande av tilläggsbelopp i garantipension. Det ska avräknas mot tjänstepension och nettokapitalinkomster med 48 procent.

Vidare föreslås att vid beräkning av bostadstillägg ska tjänstepension, privat pension och arbetsinkomster tas upp med 100 procent i reduceringsinkomsten. Skälen som anförs är att olika inkomstslag ska hanteras likvärdigt och att reduceringen ska ske enligt samma procentsats som gäller för allmän pension. Vidare anges att avräkningen innebär att träffsäkerheten i stöden ökar.

I promemorian görs en analys av förslagens effekter på arbete. Exempelvis framförs det att att ta upp exempelvis arbetsinkomster till 100 procent i reduceringsinkomst minskar incitamenten till att arbeta för pensionärer med bostadstillägg. Utredningen föreslår därför att fribeloppet på arbetsinkomster 24 000 kronor per år kvarstår i förhållande till bostadstillägget för pensionärer.

Förslaget om höjd reduceringsinkomst för privat pensionssparande tjänstepension minskar direkt drivkrafterna till sparande. Det är därför förvånande att ingen analys görs av vilka effekter reduceringen av bostadstillägg och tilläggspensionen får för sparandet till pension för de grupper som bidragen avser att träffa. Varken konsekvenserna för sparande i tjänstepension som följer av kollektivavtal, eller frivilligt privat pensionssparande analyseras.

Det uttalade syftet med sparande inom tjänstepension och privat pensionssparande är att de ska komplettera den allmänna pensionen för att enskilda ska vara bättre rustade inför pensioneringen. Det är särskilt viktigt för dem med små marginaler, företrädesvis kvinnor.

¹ Adolphson Björck, D. (2018) Pensionsrapport 2017, AMF.

Genom pensionssparande avstår den enskilde från lön i dag för att istället öka sin pension – uppskjuten lön. Det gäller både tjänstepension och privat pensions-sparande. För dem med inkomster under taket för intjänande av pensionsrätter innebär sparandet dessutom att de går miste om pensionsrätter inom det allmänna pensionssystemet för de avsättningar som görs under taket.

Med förslagen kommer de som ligger nära gränsen för garantipension och bostadstillägg och arbetar samt avstår löneökningar år efter år för avsättningar till tjänstepension att få sin tjänstepension avräknad mot det nya garantitillägget och bostadstillägget.

Under senare år har avsättningarna till tjänstepension höjts på förbunds nivå. Det handlar i många fall om ytterligare 1,5 procentenheter upp till 6 procent. Det innebär att dessa individer avstår från 6 procent av sin inkomst till förmån för sparande i tjänstepension som de inte kan välja bort. I vissa fall (inom gruv-industrin) uppgår avsättningarna till 9 procent. Skälet till de ökade avsättningarna är att arbetsmarknadens parter har insett att det finns ett behov av att möta behovet av ett ökat sparande hos de anställda.

Så medan arbetsmarknadens parter via kollektivavtal och avtal på förbunds nivå ökar avsättningarna inom tjänstepension för att täcka upp för låga pensionsnivåer för de anställda så lämnas i promemorian förslag på att låta dessa avsättningar reducera rätten till bidrag. Lagstiftningen gäller dessutom retroaktivt. Många av dem som går i pension idag har tjänstepensionssparande så långt tillbaka som på 1970-talet. Det kommer nu att avräknas mot garantitillägget och bostadstillägget.

Det är en rimlig utgångspunkt att pensionärer med en relativt god ekonomi inte ska få bidrag. Det är samtidigt mycket problematiskt om det inte går att påverka sin pension genom att spara. Inom det numera avskaffade privata pensionssparandet sparade kvinnor omkring 500 kronor i genomsnitt per månad till sin pension. De avstod från konsumtion i dag för att öka konsumtionsutrymmet som pensionär. Dessa kvinnors sparande förslås nu avräknas fullt ut mot BTP.

Förvisso saknas det i dag ett privat pensionssparande och tjänstepensionen är obligatoriskt gentemot den anställde. I det avseendet sker en minskning i sparandet naturligen med en fördröjning.

Det ska samtidigt hållas i åtanke att det handlar om långa perioder av sparande. Det ökar betydelsen av förtroende till den som tillhandahåller sparandet liksom till det regelverk som omgärdar sparandet. Regelverket måste karakteriseras av långsiktighet och förutsebarhet. Genom de förslag som lämnas i promemorian ändras plötsligt förutsättningarna för sparande i efterhand. Varför ska någon med begränsade ekonomiska resurser välja att spara till sin pension när riksdagen när som helst kan välja att beskatta sparandet högre eller att göra förändringar som innebär att bidrag avräknas fullt ut mot sparandet?

Svensk Försäkring avstyrker förslaget om att bostadstillägg och tilläggsbeloppet i garantipension helt respektive delvis avräknas mot tjänstepension och privat pensionssparande. Istället för att införa och höja avräkningen bör avräkningen slopas alternativt ligga på en lägre nivå när det kommer till tjänstepension och privat pensionssparande. I annat fall riskerar vi en rundgång i systemet.

Vilka grupper ges minskade incitament till sparande och arbete?

Samma personer som idag har garantipension kommer att omfattas av garanti-tillägget. Det betyder att nästan hälften, 45 procent, av alla kvinnor kommer att få garantitillägget (se tabell 1). Konsekvensen blir att nästan varannan kvinna i Sverige kommer att ha svaga drivkrafter till arbete och sparande.

Tabell 1 Antal och andel pensionärer med garantipension (mars 2018)

	Pensionärer		Garantipension	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Totalt	2 197 469	100 %	657 372	30 %
Kvinnor	1 164 149	53%	518 935	45%
Män	1 033 320	47%	138 437	14%

Källa: Pensionsmyndigheten.

Antag en undersköterska född 1963 med en månadslön på 20 000 kronor. Hon omfattas av avtalet för kommun- och landstingsanställda, KAP-KL. Det innebär att hon avstår från 4,5 procent eller 900 kronor av lönen varje månad för avsättning till tjänstepension. Netto motsvarar det ett avstående från konsumtion i dag på omkring 620 kronor till förmån för konsumtion som pensionär. Ett belopp som med de föreslagna reglerna för bostadstillägg kommer att avräknas helt eller delvis mot bidraget.

De i promemorian lämnade förslagen om reduktion är typexempel på den s.k. jämställdhetsparadox. Viljan att minska riskerna för en svag ekonomisk ställning för kvinnor genom höjda bidrag leder till ökade könsskillnader. Det förstärker därmed dagens könssegrerade arbetsmarknad när det kommer till val som att utbilda sig, yrke, arbeta heltid, spara och försörja sig själv.

Enligt statistik från Pensionsmyndigheten är det ca 286 000 pensionärer som idag uppbär bostadstillägg, varav 215 000 är kvinnor. Under förutsättning att ungefär lika stor andel av pensionärerna kommer uppbära bostadstillägg framgent så innebär det att förslaget berör 18 procent av alla kvinnor. För nästan var femte kvinna i Sverige gäller att drivkrafterna till arbete och sparande därför är i det närmaste obefintliga.

Tabell 2 Antal pensionärer med garantipension, BTP och ÄFS (mars 2018)

	Pensionärer	BTP	ÄFS
Antal totalt	2 197 469	286 100	23 607
Andel totalt	100%	13%	1%
Antal kvinnor	1 164 149	215 208	13 274
Andel kvinnor	53%	18%	1%
Antal män	1 033 320	70 892	10 333
Andel män	47%	7%	1%

Källa: Pensionsmyndigheten.

Det är särskilt bekymmersamt att det är många kvinnor med låga inkomster och mindre marginaler i hushållsekonomin som drabbas av de höga margineffekterna. Studier har nämligen visat att känsligheten för höga margineffekter är större för kvinnor med lägre inkomster jämför med andra grupper.²

När det gäller förändringar i ålderspensionssystemen är det svårare för den enskilde att överblicka konsekvenserna av svagare drivkrafter till arbete, eftersom effekten för den dagliga ekonomin är fördröjd. Många skaffar sig en ökad kunskap först när de närmar sig pensionering. Det innebär att det framför allt är beslutet om vid vilken ålder man väljer att gå i pension som påverkas om incitamenten till arbete är svaga.³

I promemorian föreslås ett fribelopp på 24 000 kronor för mottagare av bostadstillägg. Förslaget motiveras med att det ska löna sig att arbeta och förbättra sin ekonomiska situation som pensionär. Det är emellertid svårt att följa resonemanget av vilka effekter det ska ge. Det är positivt att ett fribelopp införs för att det inte bara ska löna sig att arbeta för pensionärer utan också för dem med BTP. Det är emellertid märkligt att uppmuntra pensionärer att arbeta, men bestraffa dem med 100-procentiga margineffekter på sparande för att de har avstått från lön till förmån för pension under arbetslivet.

Överväg att behålla och utöka konsumtionsstödet

Forskning om fattigdom och träffsäkerhet visar att välfärdssystem som bygger på generella bidrag, som inte är inkomst- eller förmögenhetsprovade, minskar andelen fattiga mer och har en högre träffsäkerhet. Vid jämförelser mellan välfärdssystem i olika länder har det visat sig att välfärdsstater som i högre grad bygger på

² Se exempelvis Flood, Pylkkynän, Wahlberg (2007) From Welfare to Work: Evaluating a Tax and Benefit Reform Targeted at Single Mothers in Sweden.

³ Referera Tomas Eisensee

generella bidragssystem minskar andelen absolut eller relativt fattiga. Arbetsutbudet förefaller också vara högre och tilliten till välfärdsstaten är starkare.⁴

Det finns därför skäl att överväga om det inte finns andra mer transparenta och ändamålsenliga stöd än bostadstillägg. Ett bostadstillägg innebär att stödet är knutet just till bostaden. Det riskerar samtidigt att individer knyts till ett visst boende som de annars eventuellt skulle byta mot ett mindre eller billigare boende. Ett alternativ är därför att istället höja konsumtionstillägget. Det ökar äldres frihet att välja vilken konsumtion man föredrar, dvs. sammansättningen av konsumtionskorgen. Det är inte givet att en pensionär med små marginaler ser just bostaden som den viktigaste och mest prioriterade konsumtionen. Det gäller särskilt på en bostadsmarknad som karakteriseras av en hög boendestandard. Det var inte fallet när bostadstillägget infördes.

Pensionsmyndigheten visar i en nyligen utkommen rapport att det finns en grupp äldre som hamnar under gränsen för relativt låg ekonomisk standard men som ändå inte får maximalt BTP eller äldreförsörjningsstöd då deras boendekostnader hamnar under gränsen.⁵ Det visar dels på svårigheten att tolka måttet relativt ekonomisk standard, dels hur utformningen av BTP kan slå för enskilda individer.

Svensk Försäkring har ingenting att invända mot att bostadstillägget höjs. Vi anser dock att det finns skäl att överväga ett höjt konsumtionsstöd framför höjt BTP. Reglerna för BTP är krångliga och svåra att förstå. Ett konsumtionsstöd har fördelen att det är mer transparent och därmed enklare att förstå. Därutöver har ett konsumtionsstöd fördelen i att det ger den enskilde en större frihet att välja och anpassa konsumtionskorgens sammansättning efter egna behov och förutsättningar.

Tidsbegränsade uttag kan öka

Av en studie av Inspektionen för socialförsäkring framgår att drygt hälften av alla tjänstepensioner med valbar uttagsperiod tas ut tidsbegränsat. Det vanligaste är att välja en femårig utbetalningsperiod. Kvinnor valde i något större utsträckning ett tidsbegränsat uttag än vad män gjorde. Andelen som valde att ta ut åtminstone en del av sin tjänstepension tidsbegränsat ökade över tid.⁶

Genom att planera sitt uttag av pension kan exempelvis en individ med låg inkomst ta ut sin tjänstepension och sitt privata pensionssparande under fem år för att

⁴ I Socialförsäkringar och samhällsekonomi (Socialdepartementet 2011) beskrivs fenomenet enligt följande; "Som framgår av exempelvis Bergh (2005) och Rothstein (1998) åstadkoms omfördelningen i en universell välfärdsstat inte främst av socialförsäkringar utan av kombinationen av ungefärligen proportionella skatter och universella förmåner som skola, barnomsorg, sjukvård och äldreomsorg. Det kan tyckas att länder med progressiva skatter och selektiva välfärdsförmåner som riktas specifikt mot låginkomsttagare borde vara mer omfördelande – men i praktiken blir dessa system inte lika stora som de universella systemen. Politiska mekanismer gör att länder som vill ha en stor offentlig sektor behöver den breda medelklassens stöd för denna, och tenderar därför att ha universella system där även höginkomsttagare får exempelvis pension och barnbidrag. Effekten av en stor universell välfärdsstat tycks onekligen vara lägre inkomstskillnader, som visats exempelvis av Korpi och Palme (1998) och Åberg (1989). Framför allt finns en hel del som tyder på att just en skattefinansierad sammanhållen grundskola har en jämlikhetsfrämjande effekt. Två övertygande studier på svenska data kring detta är Meghir och Palme (2005) och Björklund et al. (2009)."

⁵ Äldre med låga inkomster (2017), Pensionsmyndigheten.

⁶ Tidsbegränsade uttag av tjänstepension 2017:15, Inspektionen för socialförsäkring.

därefter vara berättigad till bostadstillägg som då till och med kan täcka upp för stora delar av den nedtrappade pensionsinkomsten.

Mot en sådan planering av pensionsuttaget talar att reglerna för bostadstillägg i dag framstår som krångliga. Det är svårt att överblicka vilken effekt ett privat pensions-sparande har på bostadstillägget. Mot den bakgrunden har Pensionsmyndigheten haft i uppdrag att minska mörkertalet, vilket kan leda till att systemet på sikt blir mer transparent och överblickbart för den enskilde.⁷ Det kan i sin tur leda till att enskilda individer i ökad utsträckning planerar sitt uttag av pension.

Svensk Försäkring anser att det saknas en analys av effekten på och av tidsbegränsade uttag till följd av de i promemorian lämnade förslagen.

Icke-neutrala regler

Reglerna för rätt till bostadstillägg är i dag inte neutrala mellan olika sparformer. Marginaleffekterna är i vissa fall mycket stora. Exempelvis innebär ett sparande i pensionsförsäkring att BTP trappas ned med 73 procent för en individ med 10 000 kronor i allmän pension, medan avtrappningen är omkring 34 procent vid sparande i kapitalförsäkring eller amortering.⁸

En välinformerad individ kan välja att kringgå reglerna genom att spara i en kapitalförsäkring eller investera i en dyrare bostad och amortera på den istället för att pensionsspara i pensionsförsäkring. En mindre välinformerad individ kan missa detta och spara på "fel" sätt. Det riskerar i förlängningen att urholka legitimiteten för pensionssystemet.

Svensk Försäkring anser att det behöver göras en översyn av hur olika sparformer påverkar rätten till bidrag innan förslag som ytterligare förstärker skillnaderna införs genom de förslag som lämnas i promemorian.

Ett privat pensionssparande behövs


Även om det i dag saknas ett privat pensionssparande är det inte givet att det kommer att så förbli. Det är därför inte oväsentligt hur reglerna för privat pensions-sparande i förhållande till garantitillägg och bostadstillägg för pensionärer utformas.

⁷ Mörkertalet i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd (2014), Regleringsbrevsuppdrag Pensionsmyndigheten.

⁸ Långsiktigt försäkringssparande 2016:1 s. 85-92, Svensk Försäkring.

Det är tydligt att ett privat pensionssparande har en funktion att fylla, inte minst ur ett jämställdhetsperspektiv. Av Min Pensions senaste rapport om kompensationsgrader framgår det tydligt att det går att påverka sin pension genom ett privat pensionssparande. För exempelvis kommunalanställda kvinnor med en månadslön på 25-35 000 kronor ökar ett privat pensionssparande pensionen med 1,0 procentenhet. Motsvarande för en privatanställd man med i övrigt samma förutsättningar är 0,1 procentenhet. Privat pensionssparande bidrar med andra ord till mer jämställda pensioner.⁹

Svensk Försäkring



Anna Pettersson Westerberg
Chefsekonom



Eva Erlandsson
Senior ekonom

⁹ Kompensationsgradsrapporten 2018 – hur stor blir pensionen för 1960-talisterna? (2018), Min Pension.