

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten
111 52 STOCKHOLM

Yttrande
S2019/00462/SF

Stockholm 2019-04-02

Förbättrat grundskydd för pensionärer

Arbetsgruppen föreslår att allmän inkomstgrundad pension, tjänstepension, privat pension och arbetsinkomster likställs i reduceringsinkomsten för bostadstillägg. Svensk Försäkring anser att det är mycket positivt då samtliga inkomster handlar om ersättning för arbete. Skillnaden ligger endast i när inkomsten kan användas för konsumtion.

Svensk Försäkring avstyrker höjningen från 80 procent till 92 procent med vilken tjänstepension och privat pensionssparande beaktas i reduceringsinkomsten. Det utvecklas närmare nedan.

Avstyrker höjningen med vilken tjänstepension och privat pensionssparande beaktas i reduceringsinkomsten

Omkring var femte kvinna drabbas av avräkning mot BTP

Pensionssparande handlar om långa perioder av sparande. Det innebär att det är viktigt att de regelverk som omgärdar sparandet är långsikt stabila och förutsägbara. Genom de förslag som lämnas i promemorian ändras plötsligt förutsättningarna för sparande i efterhand.

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. Med de förslag som lämnas i promemorian blir frågan varför någon med begränsade ekonomiska resurser skulle välja att spara till sin pension genom tjänstepension när riksdagen när som helst kan välja att beskatta sparandet högre eller att göra förändringar som innebär att bidrag i högre utsträckning avräknas mot sparandet.

Svensk Försäkring avstyrker höjningen från 80 procent till 92 procent med vilken tjänstepension och privat pensionssparande beaktas i reduceringsinkomsten. Det minskar incitamenten att spara till sin pension och riskerar att ge upphov till rena spekulationsbeteenden i syfte att maximera bidragsnivån. Det saknas dessutom en motivering till den valda nivån 92 procent.

Ett sparande i tjänstepension eller privat pensionssparande innebär ett avstående från konsumtion i dag till förmån för konsumtion som pensionär. Privat pensionssparande är frivilligt, men det är inte avsättningar till tjänstepension om man är anställd på en arbetsplats med kollektivavtal.

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 gruvindustrin) 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.

Det paradoxala blir då att en kvinna med låg lön som avstår från lön för (obligatoriska) avsättningar till tjänstepension först avstår konsumtionsutrymme under hela sitt yrkesverksamma liv och sedan som pensionär får se sitt sparande minska rätten till bostadstillägg. Det var dessutom huvudsakligen kvinnor som pensionssparade under tiden det gick att pensionsspara privat. Sannolikt för att de var medvetna om att de skulle få en låg pension.

Det faktum att många omfattas av bostadstillägg för pensionärer förstärker problematiken med reduktion. Många omfattas av bostadstillägg även efter ett långt arbetsliv. Enligt statistik från Pensionsmyndigheten är det ca 286 000 pensionärer som idag uppbär bostadstillägg, varav 215 000 är kvinnor.

Tabell 2 Antal pensionärer med BTP (mars 2018)

BTP	
Antal totalt	286 100
Andel totalt	13%
Antal kvinnor	215 208
Andel kvinnor	18%
Antal män	70 892
Andel män	7%

Källa: Pensionsmyndigheten.

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 därmed att drivkrafterna till arbete och sparande därför är i det närmaste obefintliga.

Det är särskilt bekymmersamt att det är många kvinnor med låga inkomster och mindre marginaler i hushållsekonomin som drabbas av de höga marginaleffekterna.

Studier har nämligen visat att känsligheten för höga marginaleffekter är större för kvinnor med lägre inkomster jämför med andra grupper.¹

Förslaget ökar drivkrafterna till kort uttagstid av tjänstepension

Den som planerar sitt uttag av pension kan välja kortast möjliga uttagstid av tjänstepension och privat pensionssparande för att därefter vara berättigade till fullt bostadstillägg. Dagens och den föreslagna konstruktionen med reduceringsinkomst riskerar därför att förstärka drivkrafterna till rena spekulationsbeteenden.

En studie av Inspektionen för socialförsäkring visar 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.²

I det perspektivet är redan dagens avräkning med 80 procent ett problem. Svensk Försäkring anser därför att tjänstepension och privat pensionssparande bör beaktas i reduceringsinkomsten med en lägre avräkning än dagens nivå och avstyrker höjningen till 92 procent. Ett alternativ kan möjligen vara att införa ett fribelopp motsvarande det som föreslås för arbetsinkomster även för tjänstepension och privat pensionssparande.

Tilläggas kan att 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 pensionssparande har på bostadstillägget, vilket innebär att individer som är väl insatta i systemet har större möjligheter att dra nytta av det. 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.³

Överväg att behålla och utöka konsumtionsstödet

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 att det ger den enskilde en större frihet att välja och anpassa konsumtionskorgens sammansättning efter egna behov och förutsättningar. Det är positivt att arbetsgruppen inte går på grundskyddsutredningens linje om avskaffande av konsumtionsstödet. Svensk Försäkring saknar dock fortsatt en analys av höjt konsumtionsstöd framför höjt BTP.

Av en sådan analys bör framgå att ett bostadstillägg innebär att stödet är knutet till bostaden. Det riskerar att individer knyts till ett visst boende som de annars eventuellt skulle byta mot ett mindre eller billigare boende. Genom ett höjt konsumtionstillägg ökar äldres frihet att välja vilken konsumtion man föredrar, dvs. sammansättningen av konsumtionskorgen. Det är inte givet att en pensionär med

¹ Se exempelvis Flood, Pykkynän, Wahlberg (2007) From Welfare to Work: Evaluating a Tax and Benefit Reform Targeted at Single Mothers in Sweden.

² Tidsbegränsade uttag av tjänstepension 2017:15, Inspektionen för socialförsäkring.

³ Mörkertalet i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd (2014), Regleringsbrevsuppdrag Pensionsmyndigheten.

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.⁴ Det visar dels på svårigheten att tolka måttet relativt ekonomisk standard, dels hur utformningen av BTP kan slå för enskilda individer.

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 generella bidragssystem minskar andelen absolut eller relativt fattiga. Arbetsutbudet förefaller också vara högre och tilliten till välfärdsstaten starkare.⁵

Respektavståndet mellan inkomstpension och bidrag

Det är en rimlig utgångspunkt att pensionärer med en relativt god ekonomi inte ska få bidrag. Det är samtidigt mycket problematiskt om en person med låg inkomst och perioder av frånvaro från arbetslivet i praktiken inte kan påverka sin pension genom att arbeta och spara till sin pension.

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

Målkonflikten mellan grundskydd och inkomstpension är uppenbar. Det är relativt enkelt att visa att med typfall visa att varje höjning av nivån på grundskyddet minskar respektavståndet mot dem som har förvärsarbetat i hela sitt liv.

Ett privat pensionssparande behövs

Ett sätt att höja sin pension är att pensionsspara privat. Av Min Pensions senaste rapport om kompensationsgrader framgår att det går att påverka sin pension genom ett privat pensionssparande. För exempelvis kommunalanställda kvinnor

⁴ Äldre med låga inkomster (2017), Pensionsmyndigheten.

⁵ 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 omfördelade – 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)."

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.⁶

Fram till 2015 sparade 1,9 miljoner personer till sin pension genom det avdragsgilla privata pensionssparandet. Av dem hade 125 000 kvinnor och 46 000 män en inkomst under 200 000 kronor per år. De sparade i genomsnitt omkring 350 kronor per månad.

Försäkringsbranschen har föreslagit ett helt nytt privat pensionssparande – matchning – som innebär att staten uppmuntrar till pensionssparande genom att ge ett bidrag som är kopplat till storleken på sparandet.

Matchning har många fördelar jämfört med exempelvis den tidigare avdragsrätten för privat pensionssparande. Med matchning sker sparandet med beskattad inkomst på ett pensionskonto och matchningen av staten sätts in på samma konto. Matchning är lätt att förstå och mer gynnsamt för låg- och medelinkomsttagare som inte tjänar lika mycket på skattestimulanser som höginkomsttagare.

Förslaget om matchning har även en tydlig låginkomst- och medelinkomsttagarprofil i och med att Svensk Försäkring föreslår ett tak för bidraget. Det gör matchningen mer värd för låg- och medelinkomsttagare i och med att sparbeloppet utgör en högre andel av inkomsten för dem.

Svensk Försäkring

Anna Pettersson Westerberg
Chefsekonom

Eva Erlandsson
Senior ekonom

⁶ Kompensationsgradsrapporten 2018 – hur stor blir pensionen för 1960-talisterna? (2018), Min Pension.