

Datum
200612Dnr
48/2020
Er beteckning
S2020/01478/SFSocialdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande Inkomstpensionstillägg

Sammanfattning

IFAU avstyrker förslaget om införandet av ett inkomstpensionstillägg. De främsta anledningarna är:

- Förslaget innebär ett avsteg från livsinkomstprincipen i pensionssystemet samt principen att pensionerna finansieras via avgifter. Detta avsteg är beklagligt och riskabelt, då det äventyrar själva grunden i det nya pensionssystemet.
- Förslaget innebär en mycket stor offentligfinansiell påverkan som riskerar att öka ytterligare i framtiden.
- Förslaget förstärker ytterligare drivkrafterna till att lämna arbetslivet vid 65 års ålder eller vid den framtida riktåldern. Den främsta garanten för att upprätthålla pensionsnivåerna är att allt fler arbetar allt längre. Förslaget riskerar således att leda till ytterligare sänkta pensioner, både för nuvarande och framtida generationer av pensionärer.
- Förslaget saknar en analys av träffsäkerheten givet syftet att stärka pensionerna för dem som arbetat ett helt arbetsliv med låg lön. Det går således inte att analysera förslagets ändamålsenlighet.
- Förslaget saknar en rättvisanalys avseende skillnader mellan inrikes och utrikes födda samt skillnader mellan nuvarande och framtida generationer av pensionärer. Förslaget kan innebära en omfördelning av offentliga resurser från utrikes födda och yngre generationer till de nuvarande äldre generationerna. Det har i förslaget inte motiverats att denna omfördelning är rimlig ur ett jämlikhetsperspektiv.

Avsteg från grundläggande principer i pensionssystemet

Förslaget om ett inkomstpensionstillägg sätter fingret på ett reellt problem med ålderspensionssystemet, nämligen att personer kan få relativt låga pensioner trots ett „lågt arbetsliv. Tillsammans med det befintliga grundskyddet för pensionärer leder detta till ett litet respektavstånd i inkomster mellan dem som

Datum

20200612

Dnr

48/2020

arbetat ett långt arbetsliv och dem som inte arbetat alls. Förutom att det finns en rättviseaspekt i detta påverkar det också incitamenten till arbete under hela livet.

Införandet av ett inkomstpensionstillägg är ett försök att åtgärda effekterna av denna felkonstruktion i pensionssystemet snarare än att åtgärda felkonstruktionen i sig. En rimlig lösning vore att åtgärda detta inom ramen för befintliga principer i ålderspensionssystemet, exempelvis genom att justera avgifterna eller att verka för ett ytterligare förlängt arbetsliv för dem med tillräcklig arbetsförmåga.

Förslaget om ett inkomstpensionstillägg innebär ett avsteg från livsinkomstprincipen i pensionssystemet samt principen att pensionerna finansieras via avgifter. Så vitt vi vet är det första gången dessa principer frångås sedan pensionsreformen beslutades 1994. Att detta görs utan en mer djupgående utredning är oroväckande. Med kunskap om betydelsen av en sund grundkonstruktion och hur sköra tillsynes väletablerade system kan vara om man börjar nagga dem i kanten finns det all anledning att vara tveksam till de avsteg som presenteras i detta förslag. IFAU anser inte att argumentet att respektavståndet måste öka är tillräckligt starkt för att motivera dessa avsteg från de grundläggande principerna i ålderspensionssystemet. Vi visar nedan att det också innebär oönskade negativa effekter på drivkrafterna till ett förlängt arbetsliv. Införandet av ett inkomstpensionstillägg innebär dessutom att det inte längre finns stöd för diskursen kring vårt pensionssystem som självfinansierande och långsiktigt hållbart.

Bristande analys av den framtida kostnadsutvecklingen trots omfattande offentligfinansiell påverkan

Förslaget om ett inkomstpensionstillägg innebär en mycket stor offentligfinansiell påverkan på närmare 6 miljarder kronor år 2022. Detta är tre gånger så mycket som den nyligen genomförda förstärkningen av grundskyddet för pensionärer. De totala utgifterna för ekonomisk trygghet vid ålderdom inom ramen för statens budget beräknas år 2020 uppgå till 36,5 miljarder kronor. Inkomstpensionstillägget innebär således en ökning av utgifterna inom detta utgiftsområde med närmare 16 procent per år. Det handlar om stora summor, och frågan om den alternativa användningen av dessa medel måste ställas.

Trots förslagets stora kostnader saknas en analys av budgetpåverkan utöver år 2021 och 2022. Det är väl känt att äldre lever allt längre och att stora födelsekohorter nyligen har gått eller är på väg att gå i pension. Det vore rimligt att använda befintliga befolkningsframskrivningar för att beräkna hur kostnaderna kan tänkas utvecklas med anledning av dessa demografiska förändringar.

Datum

20200612

Dnr

48/2020

Ett viktigt syfte med det nya pensionssystemet är att det ska vara finansiellt hållbart. I praktiken innebär det lägre pensionsnivåer i det nya systemet jämfört med det gamla, eftersom det gamla systemet innebar alltför generösa pensionsnivåer när befolkningen lever allt längre.¹ I takt med att det nya pensionssystemet fasas in torde således behovet av ett inkomstpensionstillägg öka. Detta kan till viss del motverkas av ett förlängt arbetsliv. Dessvärre görs inte heller några beräkningar på hur kostnaderna kan komma att förändras framöver när man tar hänsyn till att en allt större andel av de äldre har pension från det nya pensionssystemet. Detta kan göras, under vissa antaganden, eftersom Pensionsmyndigheten har information om hela intjänandehistoriken både för befintliga och blivande pensionärer.

IFAU anser att de offentligfinansiella konsekvenserna av förslaget borde ha utretts i större omfattning. Sammantaget skulle det ha behövts mer djupgående beräkningar av hur kostnaderna kan komma att förändras framöver, med hänsyn både till den demografiska utvecklingen och infasningen av det nya pensionssystemet.

Minskade drivkrafter till arbete efter 65 års ålder för en mycket stor grupp äldre

Det är väl känt att drivkrafterna till arbete för pensionärer som erhåller grundskydd är jämförelsevis svaga. Hög avräkning av bidrag i relation till arbetsinkomster minskar incitamenten att arbeta efter 65-årsdagen. Det faktum att inkomstpensionstillägget betalas ut från 65 års ålder, eller den framtida riktåldern, innebär att de bristande incitamenten till arbete efter denna ålder utökas och kommer att omfatta en mycket stor grupp pensionärer. Hela 55% av pensionärerna beräknas få ta del av inkomstpensionstillägget. Vad vi kan utläsa påverkas inte storleken på inkomstpensionstillägget av om man tar ut den vid 65 års ålder eller senare, förutom genom att försäkringstiden ökar för dem som inte nått den övre gränsen. Att skjuta på pensionen efter 65-årsdagen (eller den framtida riktåldern) innebär att man går miste om inkomstpensionstillägget under dessa år.¹ Inga beräkningar görs kring hur det påverkar de ekonomiska incitamenten till ett förlängt arbetsliv för pensionärer med olika lång försäkringstid.

Ett enkelt exempel illustrerar denna problematik. Att arbeta ett år extra för den som har lägre försäkringstid än 40 år innebär en ökning av inkomstpensionstillägget med 1/40. Vid maximalt inkomstpensionstillägg på

¹ I den föreslagna lydelsen i Socialförsäkringsbalken 74 a kap. 12 § anges att beräkningsunderlaget vid uttag av inkomstgrundad ålderspension vid annan tidpunkt än vid 65 års ålder ska bestämmas som om inkomstpensionen och tilläggspensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade fyller 65 år. Detta innebär att ytterligare intjänad pension efter 65 års ålder inte påverkar storleken på inkomstpensionstillägget. Men ett uppskjutet uttag av ålderspension innebär trots detta en förlust av inkomstpensionstillägget under de år pensionen skjuts upp.

Datum
20200612

Dnr
48/2020

7 200 kr per år motsvarar detta en ökning med 180 kr per år. Givet en förväntad livslängd för kvinnor på 84 år motsvarar detta en vinst på 180 kronor*18 år=3 240 kronor om man räknar med pensionering vid 66 år istället för 65 år. Men samtidigt går man miste om ett helt års inkomstpensionstillägg, reducerat med försäkringstiden. För att vinsten av ett förlängt arbetsliv ska överstiga förlusten av ett år med inkomstpensionstillägg krävs en försäkringstid på maximalt $(3240/7200 \text{ kronor}) * 40 \text{ år} = 18 \text{ år}$.

För pensionärer som arbetat längre än 18 år under arbetslivet förstärks således incitamenten till pensionering vid 65 års ålder eller den framtida riktåldern. Enligt s. 40 i förslaget om inkomstpensionstillägg har 82% av kvinnorna en försäkringstid på minst 30 år. En mycket stor grupp pensionärer kommer således få försämrade incitament till arbete efter 65-årsdagen eller den framtida riktåldern. Mot bakgrund av de strävanden mot ett förlängt arbetsliv som bland annat höjda åldersgränser i pensionsystemet syftar till är detta oroande. Detta riskerar att bli ytterligare en institution som cementerar bilden av att alla ska gå i pension vid samma ålder. Att arbetslivet förlängs är den främsta garanten för att pensionsnivåerna ska kunna upprätthållas i framtiden.

Bristande analys av problembilden

Syftet med ett inkomstpensionstillägg är att stärka pensionerna för dem som arbetat ett helt arbetsliv med låg lön. Dessvärre saknas en fördjupad diskussion om vilka individer detta är. Förslaget likställer inkomst från arbete med inkomst från offentliga transfereringar såsom sjukpenning, föräldrapenning och sjuk- och aktivitetsersättning. Dessutom likställs begränsat deltidsarbete med heltidsarbete. Det finns naturligtvis jämställdhetsargument som talar för det, men hur påverkar detta ändamålsenligheten med inkomstpensionstillägget?

Analysen över disponibel inkomst på s. 45–46 görs för typfallsberäkningar över pensionärer med en genomsnittlig inkomst. Det är otydligt vad som avses, men det framstår som om det är genomsnittliga pensionsinkomster som beaktas, baserade på den realiserade arbetsmarknadshistoriken för dessa kohorter. Med tanke på syftet med att stärka pensionerna för dem som arbetat ett helt arbetsliv med låg lön borde typfallen istället utgå ifrån olika typer av karriärer över arbetslivet, till exempel en kvinna som arbetat under lång tid med en låg lön. Hur ser hennes situation ut jämfört med någon som inte arbetat? Den typen av analys behövs för att belysa träffsäkerheten i förslaget, givet förslagets syfte.

Det saknas också en analys av skillnader över olika födelsekohorter av pensionärer. Exempelvis borde fördelningen av disponibel inkomst mellan olika födelsekohorter av pensionärer redovisas, samt fördelningen av antalet års försäkringstid.

Datum

20200612

Dnr

48/2020

Bristande analys av ojämlikhet mellan utrikes och inrikes födda och mellan generationer

Förslaget om inkomstpensionstillägg innebär en omfördelning av offentliga resurser till dagens äldre pensionärer. Eftersom arbete i Sverige premieras innebär förslaget en ökad ojämlikhet mellan inrikes och utrikes födda pensionärer. Denna aspekt analyseras inte i förslaget. Dessutom saknas en diskussion om rättvisa mellan generationer. Inkomstpensionstillägget är nominellt, vilket beskrivs som en fördel eftersom kostnaden i reala termer minskar över tid. Men det är dessutom troligt att dagens yngre generationer inte kommer få ta del av inkomstpensionstillägget i framtiden, eftersom det med en allt större andel äldre och en krympande arbetskraft inte kommer att finnas offentliga resurser till detta. Dagens unga riskerar också lägre pensionsnivåer än dagens pensionärer eftersom de i högre utsträckning kommer att ta del av det nya pensionssystemet.² Dagens pensionärer framstår således som en redan gynnad grupp ur ett generationsperspektiv. En analys av påverkan på olika generationer saknas i förslaget.

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Lisa Laun har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Håkan Sehlin deltagit.

Maria Hemström Hemmingsson

Lisa Laun

Referenser

Granbom, S. (2017), "Jämförelse i utfall av inkomstgrundad allmän pension i det nya och det gamla pensionssystemet för födda 1938-1945", Pensionsmyndigheten, Studie PID156047.

² Se fotnot 1.