

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten
111 52 STOCKHOLM

Yttrande
S2020/01478/SF

Stockholm 2020-06-10

Inkomstpensionstillägg (Ds 2020:7)

Svensk Försäkring avstyrker förslagen i promemorian. Skälen till det utvecklas närmare nedan.

Övergripande synpunkter

Vi har goda skäl till att vara mycket stolta över det nuvarande svenska pensions-systemet. Egenskaper som att systemet är politiskt och finansiellt stabilt särskiljer det svenska pensionssystemet från vad som gäller i många länder i vår omvärld.

Svensk Försäkrings största invändning mot förslaget om ett inkomstpensionstillägg är att det innebär ett tydligt avsteg från den för pensionssystemet grundläggande livsinkomstprincipen. Det innebär i förlängningen en ökad risk för ett politiskt och finansiellt försvagat pensionssystem.

Svensk Försäkring inser att balansgången mellan å ena sidan tillräckliga pensioner och å andra sidan ett upprätthållande av livsinkomstprincipen är svår. Det går samtidigt inte att komma ifrån att en problematisk effekt av förslaget om inkomstpensionstillägg är att det ökar trycket på framtida avsteg från livsinkomstprincipen som finansieras över statsbudgeten. Därtill innebär förslaget en minskad förutsägbarhet och ökar komplexiteten i systemet för såväl enskilda individer som de myndigheter som ska hantera den administration som uppstår till följd av tillägget.

Förslagen framstår därtill i många avseenden som ogenomtänkta och godtyckliga. Det gäller såväl de föreslagna inkomstintervallen för att uppbära olika nivåer av inkomstpensionstillägg som förslagen vad gäller avkortning av inkomstpensionstillägget.

Svensk Försäkring anser att höjda pensioner bäst uppnås genom en höjning av åldersgränserna inom pensionssystemet i kombination med en subvention av privat pensionssparande. Det finns redan ett förslag om höjda åldersgränser med ikraftträdande 2023 som Svensk Försäkring i tidigare yttrande har tillstyrkt. Därigenom kan de bärande principerna inom systemet upprätthållas samtidigt som pensionsnivåerna blir högre.

Förslaget innebär problematiska avsteg från pensions-systemets grundläggande principer

Principerna bakom dagens pensionssystem

Det huvudsakliga skälet till pensionsreformen i mitten av 1990-talet var att det tidigare pensionssystemet var finansiellt instabilt. Det var inte följtsamt i förhållande till de ekonomiska och demografiska förändringarna i samhället. Ett annat skäl till reformeringen var en strävan efter att stärka sambandet mellan avgifter och förmåner då det bidrar till att göra systemet rättvist såväl mellan individer som mellan generationer.

En viktig del i pensionsreformen var att systemet skulle vara politiskt stabilt. Det uppnås i dag genom att pensionssystemet vilar på en överenskommelse mellan sex av riksdagens partier. Det bakomliggande skälet till att det är så viktigt är att pension handlar om ett långsiktigt åtagande, det är ett långsiktigt kontrakt mellan staten och enskilda individer. För att förtroendet för systemet ska kunna upprätthållas över tid måste det finnas en stabil tilltro till systemet. Det kräver att pensionssystemet, vid sidan av att det är finansiellt stabilt, även är politiskt stabilt.

En viktig del i att trygga att systemet är politiskt stabilt är att utgifter och avgifts-inkomster redovisas utanför statsbudgeten och att den inkomstgrundade pensionen därmed är fristående från statsbudgeten.

Förslagen innebär problematiska avsteg från livsinkomstprincipen

När höjningen av grundskyddet föreslogs 2018 var det uppenbart att det medförde en målkonflikt mellan grundskydd och inkomstpension. En del i den remisskritik som riktades mot förslagen, bland annat från Svensk Försäkring, var att det minskade respektavståndet mellan dem som har arbetat ett helt liv och dem som, av olika skäl, inte har det.

Trots remisskritiken genomfördes höjningen av grundskyddet från och med 2020. Nu när höjningen av grundskyddet är på plats blir det uppenbart att respektavståndet är för litet. För att åtgärda det problemet föreslås nu ett statsfinansierat inkomstpensionstillägg som beräknas belasta statens budget med 6 miljarder kronor årligen från och med 2022.

Syftet med förslaget om ett inkomstpensionstillägg är enligt promemorian att på kort sikt tillgodose behovet av höjda pensioner för dem som har arbetat ett långt arbetsliv med låg lön och att öka respektavståndet till dem som uppbär grundskydd.

Ett uppenbart problem med förslaget om inkomstpensionstillägg är att det innebär ett avsteg från den för hela pensionssystemet grundläggande livsinkomstprincipen. Även om det i promemorian framförs att det är viktigt att detta avsteg från livsinkomstprincipen ses som ett undantag går det inte att komma ifrån att förslaget öppnar upp för framtida finansiering av delar av vår gemensamma pension över statsbudgeten.

Förslaget om ett inkomstpensionstillägg riskerar att skapa förväntningar och förhoppningar om framtida avsteg från livsinkomstprincipen. Det finns en stor risk för att det i framtiden kommer att uppstå ett politiskt tryck på avsteg från livsinkomstprincipen och tillskott via statsbudgeten så fort ålderspensionen för någon grupp i samhället uppfattas som låg i något avseende.

Ett konkret exempel på en fråga där det kan uppstå ett starkt politiskt tryck framöver är vid användande av bromsen inom pensionssystemet. Den har redan tidigare kritiserats vid tidigare tillfällen. Med det avsteg från livsinkomstprincipen som nu görs kan det bli problematiskt att framöver motivera att (tillfälligt) sämre finansiella förhållanden inom inkomstpensionssystemet ska tillåtas slå igenom i utbetalda pensioner och drabba nuvarande pensionärer. Ett alternativ är ju att istället skjuta till medel från statsbudgeten för att överbrygga de tillfälliga situationer när inkomstindexeringen blir en börda för systemets ekonomi.

Oklara motiv till beräkning av inkomstpensionstilläggets storlek

Storleken på inkomstpensionstillägget beror på var i intervallet 9 000-17 000 kronor den inkomstgrundade allmänna ålderspensionen för en enskild individ ligger. Tillägget är störst, 600 kronor per månad, i intervallet 11 000-14 000 kronor. Under och över denna "puckel" trappas tillägget av till som lägst 25 kronor per månad vid 9 000 kronor respektive 17 000 kronor.

Motivet till att nivån på inkomstpensionstillägget ska vara olika hög i olika inkomstintervall är att de som har arbetat ett helt liv med låg lön ska ha rätt till den högsta nivån av inkomstpensionstillägget.

I promemorian (s. 40 f.) konstateras att den vanligaste pensionsnivån bland män ligger i intervallet 13 500-18 500 kronor per månad. 76 procent av dem har haft minst 40 år med pensionsgrundande inkomster. Det framgår även tydligt att ju fler år med pensionsgrundande inkomster, desto högre ålderspension.

Bland kvinnor ligger den vanligaste pensionsnivån i intervallet 10 000-13 000 kronor per månad. Drygt hälften av dem har minst 40 år med pensionsgrundande inkomster. De flesta har mellan 30 och 40 år. Det framgår även här att ju fler år med pensionsgrundande inkomster, desto högre ålderspension.

Valet av intervallet 11 000-14 000 kronor framstår som märkligt och närmast godtyckligt. Exempelvis är det fler kvinnor som har arbetat 40 år bland dem med 15 000 kronor i inkomstgrundad allmän ålderspension. Trots det är det föreslagna inkomstpensionstillägget högre vid 14 000 kronor än vid 15 000 kronor.

Märklig värdering av olika individers arbetsinsats

För att få hel förmån krävs enligt förslaget att den försäkrade har ett helt arbetsliv. Enligt promemorian har synen på vad som är ett helt arbetsliv förändrats över tid, särskilt för kvinnor. I det tidigare ATP-systemet krävdes 30 år för oreducerad tilläggspension medan ett riktmärke i dag uppges vara 40 år.

Till följd av den förändrade synen på hur många år ett helt arbetsliv ska tänkas vara föreslås i promemorian att kravet på försäkringstid för oavkortat inkomstpensionstillägg ska vara 35 år istället för 40 år för dem födda mellan 1938-1944.

Det gäller för både män och kvinnor trots att normen för män inte har förändrats på samma sätt som för kvinnor.

Svensk Försäkring anser att motiven till att sätta olika tidsgränser är högst tveksamma. Det ger upphov till nya problem med krympande respektavstånd mellan exempelvis en man född 1945 som har arbetat 40 år och får en inkomstgrundad ålderspension på 15 000 kronor respektive en man som är född 1944, har arbetat 35 år och får en pension på 14 000 kronor och rätt till ett högre inkomstpensionstillägg.

Oklart om och i så fall när inkomstpensionstillägget upphör

Det framgår inte av promemorian om inkomstpensionstillägget är tänkt att vara en temporär åtgärd eller inte. Det finns därför en risk för att det blir bestående utan att skälen för det närmare motiveras i promemorian.

Ett annat, mer praktiskt problem, är att storleken på inkomstpensionstillägget är satt till ett nominellt belopp som inte automatiskt kommer att indexeras. Det innebär att inkomstpensionstillägget, givet att genomsnittslönen fortsätter att stiga och att det råder viss inflation, kommer att minska såväl i förhållande till den inkomstgrundade allmänna ålderspensionen som till prisutvecklingen.

Det framgår inte av promemorian vad syftet är med att låta beloppet vara oindexerat. Oavsett skäl riskerar det att leda till framtida krav på höjningar av inkomstpensionstillägget.

Skapa förutsättningar för ökad pension

Svensk Försäkring har full förståelse för behovet av att öka respektavståndet, men ställer sig frågande till om bästa sättet att göra det på är att införa ett inkomstpensionstillägg. Fokus borde istället ligga på att skapa förutsättningar för ett arbetsliv som kan ge en tillräcklig pension.

En mycket viktig del för att uppnå högre pensionsnivåer är att uppmuntra till ett längre arbetsliv. Enligt MinPensions kompensationsgradsrapport¹ ger ett längre arbetsliv en stor effekt på pensionens storlek. För en person född 1959 ökar kompensationsgraden från 59 procent till 62 procent vid ett års längre arbetsliv vid en månadslön på 35–45 000 kronor. Omräknat i kronor innebär det att vid en månadslön på 35 000 kronor ökar den inkomstgrundande ålderspensionen från 20 560 kronor till 21 700 kronor, dvs. med 1 140 kronor per månad.

En annan viktig del är att eftersträva en jämlik arbetsmarknad där alla ges möjlighet att arbeta heltid samt ta ansvar och planera för sin pension.

Av promemorian framgår att förslagen sammantaget bedöms leda till en viss ökad ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män och därigenom bidra till uppfyllelsen av målet om jämställdhet mellan kvinnor och män i Sverige. Det följer av att det är en högre andel kvinnor än män som kommer att få en ökad disponibel inkomst genom inkomstpensionstillägget, 61 procent jämfört med 48 procent för män.

¹ Kompensationsgradsrapporten 2020, Min Pension

Det är samtidigt viktigt att viljan att minska riskerna för en svag ekonomisk ställning för kvinnor inte leder till ökade könsskillnader genom att dagens könsegregerade arbetsmarknad upprätthålls när det kommer till val som att utbilda sig, yrke, arbeta heltid, spara och försörja sig själv, dvs. den så kallade jämställdhetsparadoxen.

Det är också viktigt att det skapas förutsättningar för alla individer att själva spara till sin pension för att på så sätt överbrygga tider av deltidsarbete, frånvaro från arbetsmarknaden eller sent inträde på arbetsmarknaden. Pensionsmyndigheten konstaterar exempelvis i en rapport om privat pensionssparande att en av fem kan vara i behov av att spara privat till sin pension.²

Sverige är i dag närmast unikt inom OECD i och med att det saknas ett incitament för privat pensionssparande. Detta trots det ökade ansvar för den enskilde som det nya pensionssystemet innebär.

Svensk Försäkring har tagit fram ett förslag om matchning där staten matchar ett privat sparande med ett bidrag som sätts in på ett pensionskonto.³ Matchning har många fördelar jämfört med exempelvis den tidigare avdragsrätten för privat pensionssparande. Sparandet sker med beskattad inkomst och har en tydlig låginkomst- och medelinkomsttagarprofil i och med att det finns ett tak för bidraget. Matchning är lätt att förstå och ta till sig och har i studier visat sig ge positiva effekter på viljan hos låg- och medelinkomsttagare att öka sitt sparande till pension.⁴

Svensk Försäkring

Magnus Vesterlund
Chefsekonom

Eva Erlandsson
Senior ekonom

² www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/behovs-ett-nytt-privat-pensionssparande

³ www.svenskforsakring.se/om-forsakring/ett-nytt-privat-pensionssparande/matchning---ett-nytt-privat-pensionssparande/

⁴ www.oecd.org/pensions/financial-incentives-and-retirement-savings-9789264306929-en.htm