

Socialdepartementet

Yttrande

S2022/00858

Stockholm 2022-03-11

Garantitillägg i bostadstillägget (Ds 2022:3)

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

De grundläggande principerna inom pensionssystemet utmanas

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 (livsinkomstprincipen) då det bidrar till att göra systemet rättvist såväl mellan individer som mellan generationer.

Pensionssystemet är ett långsiktigt kontrakt mellan staten och enskilda individer. En mycket viktig del i pensionsreformen var därför att systemet skulle vara politiskt stabilt. Det är helt enkelt en förutsättning för att systemet ska kunna upprätthållas över tid och ha medborgarnas förtroende. Den politiska stabiliteten är tänkt att upprätthållas genom att pensionssystemet vilar på en överenskommelse mellan majoriteten av riksdagens partier och på det faktum att utgifter och avgifts-inkomster redovisas utanför statsbudgeten.

Under senare år har dessa grundstenar inom pensionssystemet utmanats. Det lämnas numera förslag som för stora grupper i samhället raderar den grundläggande livsinkomstprincipen inom pensionssystemet och som därtill ska finansieras över statsbudgeten.

I den under 2020 remitterade promemorian om inkomstpensionstillägget betonades att det var viktigt att detta avsteg från livsinkomstprincipen skulle ses som ett undantag. Bidraget skulle också vara tillfälligt. Svensk Försäkring uttryckte i sitt remissvar en farhåga för att avsteget från principerna bakom pensionsöverenskommelsen skulle öka det politiska trycket på framtida avsteg från livsinkomstprincipen och finansiering över statsbudgeten. I det läget är vi nu.

Det remitterade förslaget om garantitillägg i bostadstillägget har tagits fram under mycket kort tid och det är i många delar svårt att förstå såväl syftet med förslaget

som de avväganden som har gjorts. Garantitillägget ska infogas i, och förhålla sig till, ett redan komplext bidragssystem inom pensionsområdet. Det tycks samtidigt, underförstått, ha funnits en målsättning om att så många pensionärer som möjligt ska kunna tillgodogöra sig tillägget snarare än att utgå från behovet av en högre pension.

Det är viktigt att var och en förstår sin pension och hur de kan påverka den. Komplexiteten i förslaget och hur det angränsar till övriga bidrag inom pensionsystemet gör det emellertid mycket svårt för enskilda, forskare, rådgivare, och andra att på förhand utvärdera effekterna av förslaget vad gäller exempelvis marginaleffekterna vid ökat arbete.

Vid sidan av att förslaget om garantitillägg innebär att vi rör oss ännu längre bort från den grundläggande livsinkomstprincipen för en stor grupp av individer så har detta förslag förhandlats fram helt utanför pensionsgruppen. Det är ett stort problem. Pensionsgruppens betydelse när det kommer till att säkra ett långsiktigt politiskt och finansiellt stabilt pensionssystem kan inte överskattas. Det är helt centralt för att upprätthålla medborgarnas förtroende.

Oklara motiv och tveksam träffsäkerhet

På flera ställen i promemorian resoneras det kring syftet med förslaget, men syftet med garantitillägget framstår trots det som motsägelsefullt och högst oklart. Redan benämningen av bidraget – garantitillägg i bostadstillägget – är en signal om att det är något märkligt med hela förslaget.

Enligt promemorian är ett syfte med förslaget att öka levnadsstandarden för pensionärer med låga inkomster (s. 74) liknande konsumtionsstödet. Förslaget är emellertid inte inriktat på denna grupp av individer utan ska kunna betalas ut till alla som har *rätt* till garantipension, dvs. uppfyller kravet på försäkringstid. På ett annat ställe i promemorian framgår att "Det tillägg som nu föreslås behöver, för att fylla sitt syfte, betalas ut till en större och delvis annan grupp pensionärer än den som i dag får bostadstillägg." (s. 69). Det finns således ingen koppling till boendekostnaden.

Den valda konstruktionen innebär att fler än 1 miljon pensionärer, motsvarande 47 procent av samtliga pensionärer, ska få ta del av bidraget. Alla dessa anses alltså numera höra till gruppen pensionärer med låga inkomster. Noteras kan att det endast är inkomstpensionen som räknas med i inkomstunderlaget. Det innebär att dessa individer kan ha höga inkomster från tjänstepension och annan förmögenhet.

Det är högst oklart hur man har kommit fram till beloppet 12 000 kronor per år. Det är även oklart varför beloppet anges efter skatt och inte före. Inkomstpension, premiepension, garantipension och inkomstpensionstillägget utgör underlag för inkomstbeskattning. Det gäller däremot inte för bostadstillägget, vilket kan vara en förklaring. 12 000 kronor per år efter skatt motsvarar för övrigt omkring 17 710 kronor före skatt¹ per år och 1 476 kronor per månad.

¹ Genomsnittlig kommunalskatt 2022 uppgår till 32,24 procent.

För att få en känsla för storleken på beloppet kan det relateras till vilken garanti-pension före skatt som i genomsnitt i dag betalas ut till de kvinnor som har de allra lägsta pensionerna, 1 644 kronor per månad.

Sammanfattningsvis kan konstateras att motiven till såväl den valda grupp som kommer att få del av bidraget som den valda storleken på bidraget är högst oklara.

Genomför en ordentlig genomlysning av pensionssystemet innan nya tillägg införs

Svensk Försäkring har full förståelse för att det finns utsatta grupper i samhället som lever med knappa marginaler och som i perioder kan behöva ett extra ekonomiskt stöd. För många av dem är det av olika skäl en realitet redan under arbetslivet. Det nu remitterade förslaget träffar emellertid inte endast dessa grupper utan det framstår som att det viktigaste motivet till förslaget har varit att så många som möjligt ska få ta del av bidraget snarare än att se till vilka som har störst behov av en höjd pension.

Att införa ett bidrag över statsbudgeten innebär att det måste finansieras över statsbudgeten. Det framgår inte av promemorian hur finansieringen ska ske. Utgiften för garantitillägget och inkomstpensionstillägget kommer 2023 att sammanlagt uppgå till drygt 15 mdkr (9,3 mdkr + 6,2 mdkr). Här står valet för regeringen mellan sänkta utgifter och/eller höjda skatter.

Svensk Försäkring efterlyser en genomlysning av alla de tillägg och höjningar av bidrag inom pensionssystemet som har genomförts under de senaste åren för att klargöra de sammanlagda marginaleffekterna och kostnaderna för dem. En sådan analys bör genomföras innan nya bidrag, som det garantitillägg som nu föreslås i promemorian, införs.

Inför en subvention av ett privat pensionssparande snarast

Som företrädare för försäkringsbranschen vill Svensk Försäkring även lyfta fram betydelsen av att skapa 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, dvs. sådant som typiskt sett "drabbar" kvinnor.

Sverige är i dag ett av få länder inom OECD och helt ensamt i Norden om att inte subventionera ett privat pensionssparande. Det visar inte minst hur viktigt ett privat pensionssparande anses vara i vår omvärld inklusive länder med väl utvecklade allmänna pensionssystem som Sveriges.

Ett långsiktigt och subventionerat privat pensionssparande kan bidra väsentligt till en högre pension som den enskilde själv väljer, styr och har kontroll över. Ett enkelt räkneexempel med antagande om en mycket låg avkastning om 2 procent ger vid handen att genom ränta-på-ränta ger ett sparande på 200 kronor i månaden under 40 år ett tillskott till pensionen efter skatt med närmare 1 000 kronor per månad, dvs. ett lika stort belopp som det nu föreslagna garantitillägget.

Svensk Försäkring

Magnus Vesterlund
Chefsekonom



Eva Erlandsson
Senior ekonom