

S2018/01589/SF

2018-06-08

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten

Remissyttrande över Ds 2018:8 Översyn av grundskyddet för pensionärer – inriktning för ett nytt grundskydd (Dnr S2018/01589/SF)

Pensionärernas Riksförbund (PRO), Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF) samt SPF Seniorerna har bjudits in att yttra sig över rubricerad departementsskrivelse och lämnar följande gemensamma yttrande.

Sammanfattning

Utredningens förslag kan ge ett välbehövligt tillskott till de ekonomiskt mest utsatta pensionärerna, men detta rör sig om ett fåtal människor. Merparten av pensionärerna berörs marginellt eller inte alls. Förslagen löser inte problemen med ekonomisk utsatthet bland en bred grupp pensionärer, och är därmed otillräckliga. Därtill saknas förslag och analys på lång sikt. Vi anser att det är orimligt att förslagen kommer att medföra förlorare. Flera av utredningens förslag riskerar dessutom att innebära att systemet blir än mer krångligt och svårt att överblicka. De föreslagna förändringarna inom bostadstillägget kommer inte att innebära att äldre får bättre möjligheter att kunna bo tillgängligt, vilket riskerar att leda till sämre livskvalitet och onödiga offentliga utgifter för vård och omsorg.

Det s k respektavståndet minskar som effekt av förslagen, värdet av arbete som grund för pensionen uttraderas och pensionssystemet i sin helhet uppfattas därmed som än mindre rättvist och legitimt. För att åstadkomma förändringar som leder till en ökad ekonomisk trygghet bland pensionärer räcker det inte heller att se över grundskyddet utan analysen och förslagen måste omfatta hela pensionssystemet. Det är vår bestämda mening att pensionssystemet måste ses över i sin helhet.

- Vi ställer oss bakom en höjd grundnivå för garantipensionen.
- Utredningens förslag om tilläggsbelopp till garantipensionen är en möjlig väg att ge ytterligare stöd åt de med garantipension. Vi anser dock att utredningen inte ger tillräckligt underlag för att göra det möjligt att ta ställning till om den föreslagna tekniska lösningen är genomförbar.
- Vi ställer oss helt bakom förslaget om uppräknings av garantipensionen vid ett senare uttag.

- Vi ställer oss bakom ett höjt tak för bostadskostnad i bostadstillägget, men menar att taket bör höjas 8 000 kronor per månad. Taket måste också indexeras.
- Vi avstyrker att ersättningsgraderna i bostadstillägget differentieras beroende på bostadskostnad eftersom det kommer innebära att vissa grupper kommer att få lägre bostadstillägg. Vi föreslår en generell ersättningsgrad på 100 procent av bostadskostnaden för att göra det möjligt att efterfråga ändamålsenliga bostäder.
- Vi avstyrker att bostadstilläggets konsumtionsstöd avskaffas om inte alla mottagare kompenseras fullt ut.
- Vi avstyrker att alla inkomster ska räknas till 100 procent vid beräkning av bostadstillägg samt att de ska avräknas med 62 procent eftersom det skulle leda till sänkt bostadstillägg för vissa grupper.
- Vi föreslår att gränsen för den förmögenhet som reducerar bostadstillägget ska höjas kraftigt eller avskaffas.
- Vi föreslår att åldersgränsen på 65 år för omställningspension tas bort.
- Det behövs fortsatta analyser av hur margineffekterna kan minskas och livsinkomstprincipen kan stärkas, hur skattesystemet kan användas för att stärka ekonomin för dem med låga inkomster inklusive skattegynnat privat pensionssparande samt att hur pensionssystemet fungerar tillsammans med övriga trygghetssystem.
- Hela det allmänna pensionssystemet bör snarast utredas från grunden med sikte på bättre och tryggare pensioner.

Kapitel 1 Inledning

1.1. Uppdraget och dess genomförande

Inledningsvis vill vi kommentera pensionärsorganisationernas roll i utredningen eftersom det framstår som att vi har varit delaktiga i utredningens arbete och därmed haft ett visst inflytande över slutresultatet. Det stämmer inte. I uppdraget från pensionsgruppen sades visserligen att utredningen skulle samarbeta med pensionärsorganisationerna, men de två möten vi har bjudits in till – ett inledande möte innan utredningen påbörjades och en informationsträff - har inte kännetecknats av samarbete utan har mer handlat om att utredningen har berättat om delar av sitt arbete. Därefter, under merparten av utredningens arbetstid, har vi inte kallats till ytterligare möten eller fått information. Vi har inte heller fått återkoppling på de synpunkter och förslag vi har lämnat. Utredningens förslag har vi inte fått ta del av och vi kan inte se att våra synpunkter har påverkat dessa förslag.

Ordningen med en pensionsgrupp, som fattar beslut om pensionssystemet, vid sidan av de demokratiska institutionerna och vid sidan av offentligheten gör också att det är omöjligt att säkert veta vilket uppdrag utredningen har haft. När det gäller översyn och förändring av en så viktig del av den ekonomiska och sociala tryggheten som pensionssystemets grundskydd utgör - både vad gäller kostnader och hur många personer som är beroende av det – borde en särskild utredare eller parlamentarisk kommitté ha kallats och de detaljerade direktiven blivit offentliggjorda.

Nu i efterhand vet vi att syftet med utredningen var att analysera den nuvarande konstruktionen av grundskyddet och lämna förslag till förbättringar för dem med låga pensioner på kort och lång sikt. Förutsättningen var samtidigt att värna om livsinkomstprincipen för den inkomstrelaterade pensionen och drivkrafter till arbete. Balansen mellan grundskydd och intjänandetak skulle övervägas. Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner skulle särskilt beaktas. Förslag till förändringar ska beakta konsekvenser för hur de påverkar andra system. Samtidigt anges att utredningen inte haft några restriktioner avseende att den nuvarande strukturen skulle upprätthållas.

Uppdraget har med andra ord varit ganska opreciserat uttryckt och det är inte heller känt om det har funnits några kostnadsramar för de förslag som presenteras. Av utredningens resonemang går dock att urskilja att kostnadsramar förefaller ha funnits, men inga sådana redovisas. Detta begränsar därmed utredningens möjligheter att förutsättningslöst lämna förslag som leder till ett välfungerande grundskydd på kort och lång sikt som dessutom värnar livsinkomstprincipen. Utredningen förefaller således ha prioriterat förslag för ett grundskydd som får kosta en viss summa framför ett mer generellt grundskydd som är hållbart över tid och som ger en uttalad ekonomisk standard.

1.2 Utredningens förslag ska ses som en principriktning för grundskyddet

Pensionsgruppens inflytande över utredningen gör också att förslagen som lämnas endast anger inriktningen för grundskyddet och att nivåerna kan bli både högre och lägre samt att förslagen behöver utredas ytterligare. Den här osäkerheten kring vad som egentligen gäller försvårar våra möjligheter att ta ställning till flera av förslagen. Det understryker vår kritik av att det inte tillsattes en kommitté från första början, som hade kunnat lämna tydliga och konkreta förslag till reformer, som hade gått att genomföra.

Kapitel 2 och 3 Bakgrund och problembild

Utredningen ger en bra bakgrund och analys av pensionssystemets grundskydd och pensionärers ekonomiska verklighet, som bekräftar bilden att den allmänna pensionen har haft en mycket sämre utveckling än andra inkomster i samhället och väldigt mycket sämre jämfört med hur lönerna har utvecklats. Det gäller både garantipension och inkomstrelaterad pension, som har ökat i samma takt som försörjningsstödet. Det är endast pensionärer med bostadstillägg som har haft något bättre inkomstutveckling, men det är en minoritet (ca 13 procent) bland pensionärerna som har bostadstillägg. Utredningen konstaterar att det reformerade pensionssystemet har gett lägre pensioner än det tidigare systemet, särskilt drabbas kvinnor, trots ett högre arbetskraftsdeltagande. I sammanhanget borde utredningen åtminstone ha föreslagit att inkomstpensionens urholkning och låga nivå bör utredas vidare, då denna gör att många äldre har inkomster i paritet med grundskyddet men enbart berörs marginellt, eller inte alls, av de förslag som utredningen sedan lämnar.

Utredningen menar att det är en politisk fråga vilken konsumtionsnivå en pensionär med grundskydd ska ha möjlighet till. Det hade underlättat om utredningen hade gjort en jämförelse av förändrade kostnader och konsumtionsmönster som underlag för politikerna. Nu väcks istället en misstanke om att pensionsgruppen har gett utredningen vissa

kostnadsramar att förhålla sig till och därför har haft begränsade möjlighet att föreslå reformer.

Vi anser att ansvariga politiker måste kunna svara på vilken levnadsstandard en pensionär ska kunna förvänta sig oavsett om det rör sig om pensionärer med inkomstpension eller pensionärer som omfattas av grundskyddet. Det är också angeläget att staten generellt tar ett större ansvar för pensionärers ekonomiska trygghet. Pensionssystemet har blivit allt för krångligt och kräver i för stor utsträckning att människor gör individuella val trots att många människor inte har tillräckliga kunskaper för att kunna informera sig vad varje val innebär.

Det görs även en analys av utvecklingen på bostadsmarknaden de senaste 15 åren och hur bostadstillägget förhåller sig till denna. Det konstateras att syftet med bostadstillägget är att ge pensionärer möjlighet att efterfråga en bra bostad, också i nyproduktionen. Utredningen menar att detta syfte bör nyanseras då nyproduktionen i dagsläget blivit klart dyrare i relation till hela det befintliga beståndet. Det är dock vår bestämda mening att förändringar på bostadsmarknaden inte ska leda till förändringar av syftet med bostadstillägget, tvärtom bör bostadstilläggets ersättningsgrad och tak anpassas till bostadsmarknaden och därefter indexeras. Utredningen menar vidare att äldre bör söka sig till de tillgängliga bostäder som byggts under 1900-talets senare del. Detta anser vi vara både anmärkningsvärt och verklighetsfrånvänt – pensionärer ska kunna efterfråga alla tillgängliga bostäder, men detta är redan idag svårt på grund av både ett begränsat bostadsutbud och att pensionerna och bostadstillägget har haft en alldeles för svag utveckling.

Utredningen betonar också att det råder bostadsbrist i många kommuner, närmare bestämt i 243 kommuner (Boverket 2018). Det är således mycket svårt för många pensionärer att överhuvudtaget hitta bra och tillgängliga bostäder. Utredningen konstaterar också att det är olyckligt att en allt större andel äldre har bostadskostnader som överstiger taket i bostadstillägget. Det gör att allt färre pensionärer kan bo i en tillgänglig bostad. Bostadstillägget bör, enligt utredningen, på ett bättre sätt än idag möjliggöra bibehållande av och flytt till anpassade bostäder. Med detta resonemang bör således taket höjas till nivån för nyproduktionen och därefter indexeras.

Analysen får därmed anses vara i huvudsak korrekt, däremot förefaller utredningens ekonomiska ramar begränsa vilka förändringar som kan göras i bostadstillägget.

Utredningen påtalar nämligen att resurserna är begränsande och att den vill undvika att bostadstillägget blir kostnadsdrivande. Dessa begränsningar gör, tvärtemot vad som konstateras i analysen, att risken för att äldre tvingas bo i otillgängliga bostäder ökar. Det är också en orimlig analys att pensionärer ska behöva ta ansvar för problemen med höga kostnader inom bostadsbyggandet i Sverige.

Idag bedöms ungefär hälften av de som är 65 år och äldre och som bor i flerbostadshus inte ha hiss i huset, av de återstående måste över hälften passera trappsteg för att nå lägenheten. Ett otillräckligt bostadstillägg får till följd att äldre inte har råd att bo i tillgängliga bostäder, med sämre livskvalitet och större behov av vård och omsorg som följd. Ett bostadstillägg som inte ger pensionärer möjligheter att bo bra kommer att öka de offentliga utgifterna för vård och omsorg. Det omvända gäller förstås också, ett bostadstillägg som möjliggör för äldre att bo bra motverkar onödiga kostnadsökningar för det offentliga. Ju fler äldre som kan

bo tillgängligt desto bättre för individerna och för att hålla nere de offentliga utgifterna – alla vinner på detta i längden.

Kapitel 4 Reformer för stärkt och hållbar grundtrygghet för pensionärer

4.1.2 Behov av ett mer träffsäkert grundskydd med incitament till att förlänga arbetslivet

Den bakgrund och problembild som analyseras i kapitel 2 och 3 visar med all tydlighet att pensionssystemet inte ger den nivå av ekonomisk trygghet på kort eller lång sikt som ett allmänt pensionssystem bör göra, varken för pensionärer som omfattas av grundskyddet eller för många av dem med enbart inkomstgrundande pension. Även om utredningen har i uppdrag att enbart föreslå ändringar i grundskyddet så är det uppenbart att många av de pensionärer som är ekonomiskt utsatta knappast berörs av utredningens förslag. I beskrivningen av förslagets effekter framgår att andelen med en ekonomisk standard under 60 procent av medianinkomsten (18,1 procent bland kvinnor, 10,0 procent bland män) endast minskar totalt med en dryg procentenhet genom utredningens förslag. Dessutom medför utredningens förslag att det skiljerespektavståndet minskar ytterligare, vilket devalverar värdet av arbete som grund för pensionen. Pensionssystemet i sin helhet uppfattas därmed som än mindre rättvist och legitimt, varför de skäl som efterfrågas för mer omfattande reformer av pensionssystemet således föreligger.

Målet om ett effektivt grundskydd som ska förbättra situationen för äldre med svag ekonomi samtidigt som hänsyn ska tas till de principer som pensionssystemet bygger på, dvs livsinkomstprincipen, blir i det närmaste oförenligt om man inte analyserar och lämnar förslag som ser på systemet i sin helhet. Det saknas en analys av vilka följeffekter förslagen får för systemet som helhet och därefter en tydlig uppmaning om att tillsätta en utredning som ser över hela systemet.

Utredningen anger även att grundskyddet som sådant avspeglar en tanke om generell välfärd utan stark behovsprövning. Denna tanke bevaras i garantipensionen, men behovsprövningen utökas därefter i förslagen för både garantipensionstillägget och bostadstillägget. Utredningen föreslår således avsteg från den generella välfärdstanken i grundskyddet, vilket vi menar är fel väg att gå rent principiellt men också då det genererar förlorare och då intjänande till pension genom arbete medför att grundskyddet kan minska eller försvinna.

4.1.4 Förslagen rör endast ålderspensionärer

Utredningens förslag rörande förändringen av bostadstillägg gäller endast ålderspensionärer. Vi anser att det ska vara samma regler för ålderspensionärer som för mottagare av sjuk- och aktivitetsersättning och att de förslag till reformer av bostadstillägget, som vi lämnar nedan, därför gäller alla som kan få det.

4.3 En höjd garantipension med ett tilläggsbelopp för dem med svagast ekonomi

4.3.1 Höjd grundnivå för garantipensionen

Utredningen föreslår en generell höjning av garantipensionen. Avräkning ska ske mot allmän pension på samma sätt som görs idag.

Bland skälen till att garantipensionen bör höjas nämns en hög real tillväxt och allmän standardutveckling i samhället. Höjning på 200 kronor, som föreslås, blir c:a 150 kronor efter skatt, och är en väldigt liten summa för att kompensera för såväl inkomstutvecklingen som kostnadsutvecklingen de senaste 15 åren. Som en jämförelse kan nämnas att om garantipensionen hade varit kopplat till standardförändring och därmed inkomstbasbeloppet hade den varit 11 000 kronor per månad istället för 8 076 för ensamstående 2018.

Som utredningen nämner har den skäliga levnadsnivån justerats uppåt genom att riksnormen för försörjningsstöd har ökat. Även äldreförsörjningsstödet och den skäliga levnadsnivån har höjts med c:a 15 procent utöver den årliga omräkningen med prisbasbeloppet sedan det infördes.¹ Hade garantipensionen ökat med lika mycket skulle den vara nästan 1 300 kronor per månad högre före skatt 2018, d.v.s. 9 300 kronor per månad. Visserligen har skatten sänkts med c:a 11 procent vid full garantipension, men det är en följd av tidigare skattesänkningar på löneinkomster och gäller dessutom även för löntagare. Dessutom gäller skattesänkningen bara de som har fyllt 65 före beskattningsåret. Garantipensionärer som är 65 år och har full garantipension betalar ungefär dubbelt så hög skatt som den som har fyllt 66 år.

Höjd garantipension gör också att skillnaden blir mindre mellan de som har garantipension och de som endast har inkomstrelaterad pension, d.v.s. livsinkomstprincipen försvagas. Utredningen uppmärksammar problemet att inkomstpensionen har haft en lika dålig, eller till och med sämre, utveckling som garantipensionen. Problemet är alltså inte att garantipensionen är för hög utan att inkomstpensionen är alldeles för låg efter ett helt yrkesliv.

Vi anser att det hade behövts en mer grundlig analys av garantipensionen och syftet med den. Nuvarande nivå och delar av regelverket är i princip ett arv från det tidigare pensionssystemet och under 50 år har både levnadsstandard och konsumtionsmönster förändrats och det borde även avspeglas i pensionssystemets grundskydd.

Det räcker inte heller att se över grundskyddet utan analysen måste omfatta hela pensionssystemet.

Sammanfattningsvis tillstyrker vi visserligen utredningens förslag att höja garantipensionen eftersom alla ekonomiska förbättringar för de sämst ställda pensionärerna är välkomna och nödvändiga. Höjningen är dock långtifrån tillräcklig och kommer inte ha någon större effekt på längre sikt eftersom det inte finns något förslag om förändrad indexering av garantipensionen. Den kommer att följa inflationen och om utvecklingen fortsätter med reallöneökningar blir de ekonomiska klyftorna mellan pensionärer och löntagare ännu större. Utredningen borde därför ha prövat möjligheten till förändrad uppräkningsmetod för garantipensionen vilket hade rymts inom dess uppdrag att lämna förslag som kan förbättra ekonomin för dem med låga pensioner på kort och *lång* sikt. För att motverka den

¹ När äldreförsörjningsstödet infördes var det för ensamstående en tolfedel av 1,294 prisbasbelopp, vilket sedan har höjts till en tolfedel av 1,486 prisbasbelopp.

utvecklingen föreslår vi att garantipensionen ska knytas till inkomstbasbeloppet istället för till prisbasbeloppet.

Vi tillstyrker förslaget att höja grundnivån för garantipensionen.

Vi ställer oss också bakom förslaget att inte ändra reglerna för avräkning av garantipensionen mot annan pension.

4.3.2 Ett tilläggsbelopp för dem med svagast ekonomi

Utredningen föreslår att det ska införas ett tilläggsbelopp i garantipensionen med ett högre belopp för ogifta än för gifta. Det ska även avräknas mot tjänstepension och nettokapitalinkomster.

En generell höjning av garantipensionen är relativt kostsamt och gynnar även pensionärer med relativt bra inkomster. Därför föreslår utredningen ett nytt inkomstprövat tillägg till garantipensionen på 700 kronor per månad för ensamstående och 200 kronor för gifta. Genom att det också ska avräknas mot andra inkomster än övrig allmän pension är det riktat mot de pensionärer som har de lägsta inkomsterna. Det har därför en tydligare fördelningspolitisk effekt samt är därmed också mer kostnadseffektivt utifrån syftet att förbättra ekonomin för dem med lägst pension. Det betydligt högre beloppet för ensamstående motiverar utredningen med att ensamhushåll har högre omkostnader i förhållande till inkomsten än flerpersonershushåll där man delar på vissa kostnader.

Vår principiella inställning är att garantipensionen bör betalas ut med samma belopp till alla oavsett civilstånd. Vi anser att generella system som är lika för alla är att föredra framför behovsprövade system. Dels för att det ger individerna större handlingsutrymme och möjlighet att göra egna val, dels för att färre personer drabbas av marginaleffekter. Garantipensionen är dessutom den enda socialförsäkringsförmånen som gör skillnad på gifta och ogifta.

Givetvis inser vi att det är en kostnadsfråga eftersom det under nuvarande förhållanden skulle innebära stora utgifter i statsbudgeten eftersom en så stor andel av pensionärerna har rätt till garantipension. Med den förutsättningen är det därför motiverat att ensamstående prioriteras.

Orsaken till problemet är att den inkomstrelaterade pensionen är för låg och att många därför har behov av garantipension. Detta understryker behovet av en översyn av hela pensionssystemet med syfte att också förstärka inkomstpensionen. Med en förstärkt inkomstpension minskar behovet av garantipension och det gör det möjligt att då också införa en generell nivå för garantipensionen.

Ett annat argument mot skilda nivåer för gifta och ogifta är att det just är civilståndet som bestämmer nivån och inte antalet personer i hushållet. Sambopar med garantipension kommer att få det högre tillägget. Redan nu förlorar sambopar pensionsinkomster om de gifter sig. Med det föreslagna tillägget kommer den förlusten att öka med upp till 1 000 kronor per månad. Dessutom är skyddet för sambor betydligt sämre vid skilsmässa och

dödsfall än det är för gifta. Eftersom fler kvinnor överlever sina män än tvärtom, kan det bli en kvinnofälla.

I praktiken innebär även den föreslagna avräkningen av tilläggsbeloppet mot tjänstepension att fler kvinnor missgynnas. Tabell 3.1 på sidan 113 visar att andelen kvinnor med garantipension, som även har tjänstepension är mer än 20 procentenheter högre än andelen män med garantipension och tjänstepension. Eftersom avräkningen ska ske med 48 procent av tjänstepensionen innebär det att tillägget försvinner redan vid en tjänstepension på knappt 1 500 kronor per månad. Även kvinnor i arbetaryrken som arbetar deltid har och kommer att få en högre tjänstepension. Exempelvis var den genomsnittliga tjänstepensionen för tidigare kommunanställda kvinnor nästan 2 000 kronor per månad 2015.² En effekt kan därför bli att fler tar ut tjänstepensionen på kortare tid för att få tilläggsbeloppet. Det vore en mycket olycklig utveckling.

Ökad behovsprövning gör visserligen att träffsäkerheten blir bättre genom att förmånen riktar till dem med de lägsta inkomsterna, men det leder också till högre marginaleffekter och framförallt att fler drabbas av marginaleffekterna. Det innebär också att skillnaden mellan att ha arbetat och inte ha arbetat minskar ytterligare.

Ytterligare en förmån i pensionssystemet leder också till att det blir krångligare även om den enskilda pensionstagaren aldrig behöver bekymra sig om de har rätt till det föreslagna tillägget eller inte eftersom det betalas ut automatiskt. Utredningen hänvisar till att Skatteverket kommer att få mer aktuella uppgifter om tjänstepensioner genom att utbetalningarna ska redovisas månadsvis, vilket skulle förenkla avräkningen mot tjänstepensioner. Enligt utredningen behövs det dock ytterligare analys innan förslaget eventuellt skulle kunna genomföras eftersom man menar att det finns "vissa undantag" från skyldigheten att lämna uppgifter varje månad om utbetald tjänstepension. Det är en kraftig underdrift att det finns "vissa undantag". Tjänstepensioner som baseras på försäkringslösningar, d.v.s. premiebestämda tjänstepensioner, ska inte redovisas varje månad. Det gäller bara de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Redan idag är det många som har premiebestämd tjänstepension och andelen kommer att öka. Därför kommer det även i framtiden vara svårt att få tillgång till aktuella uppgifter om tjänstepensionerna och betala ut korrekt tilläggsbelopp. Dessutom bedömer Pensionsmyndigheten att det kommer att bli komplicerat att genomföra. Det är därför oklart om det är genomförbart. Mot denna bakgrund är det mycket svårt att ta ställning till huruvida detta förslag bör tillstyrkas eller avslås.

Utredningens förslag om tilläggsbelopp till garantipensionen är en möjlig väg att ge ytterligare stöd åt de med garantipension. Vi anser dock att utredningen inte ger tillräckligt underlag för att göra det möjligt att ta ställning till om den föreslagna tekniska lösningen är genomförbar.

² Pensionen – en kvinnofälla. En rapport om kommunalares pensioner, Kommunal 2015.

4.4. Ett förstärkt och mer ändamålsenligt bostadstillägg

4.4.1 Höjt bostadskostnadstak

Utredningen förslår att taket för den bostadskostnad som ska kunna ersättas höjs från 5 600 till 7 000 kronor per månad.

Det är helt nödvändigt att taket höjs eftersom bostadskostnaderna för dem som bor i hyresrätt har stigit mer än både pensioner och bostadstillägg. Det gäller särskilt hyrorna i nyproduktion. Därför är det en nödvändig åtgärd eftersom bostadstillägget ska göra det möjligt även för pensionärer med små inkomster att kunna efterfråga och bo kvar i ändamålsenliga bostäder med en god standard även i nyproduktion oberoende var i landet de bor. I utredningen Bostäder att bo kvar i (SOU 2015:85) föreslogs ett tak på 7 300 kronor per månad men sedan dess har hyrorna i hyresrätt stigit ytterligare så att ett tak på 8 000 kronor är mer realistiskt.

Den stora svagheten med bostadstillägget har varit att detta tak inte är indexerat och det är orsaken till att det har blivit urholkat när hyrorna har ökat. Därför måste taket indexeras så att det följer bostadskostnaderna.

4.4.2 Förändrad ersättningsgrad avseende bostadskostnaden

Utredningen föreslår att nivån på bostadstillägget ska vara differentierad beroende på bostadskostnaden. Ersättningsgraden för bostadskostnaden i bostadstillägget ska vara 100 procent upp till 3 000 kronor, 90 procent mellan 3 001 och 5 000 kronor, och 70 procent mellan 5 001 och 7 000 kronor.

Vi avvisar förslaget med olika ersättningsgrader eftersom det leder till att en del grupper bland de sämst ställda pensionärerna kommer att få sänkta inkomster jämfört med idag. Det innebär att utredningen har frångått sitt uppdrag.

Förslaget innebär också att stora grupper pensionärer utestängs från de mest lämpliga bostäderna som är anpassade till äldres behov.

Utredningen underlåter dessutom att presentera faktaunderlag till påståendet att högre ersättningsgrader är kostnadsdrivande. Den rådande situationen på bostadsmarknaden med bostadsbrist i nästan alla landets kommuner gör att det finns små möjligheter att välja boende – särskilt för dem med låga inkomster. Som vi redogjorde för ovan så kommer ett bostadstillägg som försvårar för äldre att bo tillgängligt att kosta mer än det smakar för det offentliga när utgifterna för vård och omsorg ökar som följd av att många äldre bor otillgängligt. För äldres livskvalitet och för att hålla nere kostnaderna för vård och omsorg bör därför bostadstillägget möjliggöra för fler pensionärer att bo bra. Taket bör höjas till nivån för nyproduktionen, för att därefter indexeras och ersättningsgraden bör vara 100 procent oavsett bostadskostnad. Detta tjänar alla på i längden.

Olika ersättningsgrader gör också att systemet blir krångligare.

Vi är medvetna om att höjt bostadstillägg påverkar respektavståndet negativt, det är därför av vikt att en helhetssyn appliceras och att det görs en översyn av hela pensionssystemet.

Vi avstyrker förslaget att med flera ersättningsgrader och föreslår att ersättningsgraden höjs till 100 procent oavsett bostadskostnad för att öka valmöjligheten och göra det möjligt för fler att efterfråga mer ändamålsenliga bostäder.

4.4.3 Konsumtionsstödet avskaffas

Utredningen föreslår att konsumtionsstödet på 170 kronor för sammanboende och 340 kronor för ensamstående ska avskaffas.

Eftersom ett avskaffat konsumtionsstöd innebär en sänkning av bostadstillägget för samtliga kan vi inte ställa oss bakom detta förslag. Det behövs i så fall kompenseras och då skulle en höjning av ersättningsnivån i bostadstillägget till 100 procent vara en del av en sådan kompensation.

Vi avstyrker förslaget att konsumtionsstödet i bostadstillägget avskaffas.

4.4.4 Likvärdig hantering av inkomstslag i inkomstprövningen

Utredningen föreslår att alla inkomster ska jämföras och att tjänstepension, privat pension, arbetsinkomster, etableringsersättning och studiemedel ska tas upp med 100 procent i reduceringsinkomsten.

Detta förslag leder också till att en hel del med låga inkomster kan drabbas av sänkt bostadstillägg. Vi avvisar därför detta förslag. Utredningen borde ha utrett andra alternativ för att förhindra att bostadstillägg betalas ut till personer med höga inkomster, som inte har behov av bostadstillägg, t.ex. ett tak för den högsta sammanlagda inkomst som kan ge bostadstillägg.

Vi avstyrker förslaget att inkomster från tjänstepensionen, lön, privat pensionssparande m.m. ska tas upp till 100 procent vid beräkning av reduceringsinkomsten.

4.4.5 Avräkning av bostadstillägg sker med 62 procent för alla inkomstnivåer

Utredningen föreslår att avräkningen för inkomster över ett prisbasbelopp höjs från 50 till 62 procent.

Det kommer att leda till att bostadstillägget sänks för en del grupper och även om det gäller dem med något högre inkomster avvisar vi även detta förslag eftersom ingen ska behöva få det sämre ställt som en följd av reformen.

Vi avstyrker förslaget om en enhetlig och högre procentsats vid avräkning av bostadstillägg.

4.4.6 Höjt fribelopp i bostadstillägget

Utredningen föreslår att fribeloppet justeras uppåt om garantipensionen höjs.

Under förutsättning att garantipensionen höjs bör givetvis fribeloppet följa med. Vi föreslår att fribeloppet bör knytas direkt till garantipensionens storlek så att fribeloppet förändras automatiskt vid förändringar av garantipensionen.

Vi tillstyrker förslaget att fribeloppet i bostadstillägget ska höjas om garantipensionen höjs. Vi föreslår dessutom att fribeloppet ska höjas automatiskt vid höjningar av garantipensionen.

4.4.7 Höjd nivå på skälig bostadskostnad i särskilt bostadstillägg

Utredningen föreslår att den skäliga bostadskostnaden ska höjas till 7 000 kronor per månad.

Vi delar utredningens uppfattning att den skäliga bostadskostnaden för det särskilda bostadstillägget bör höjas om taket i det ordinarie bostadstillägget höjs. Vi föreslår dock att den skäliga bostadskostnaden höjs till 8 000 kronor per månad d.v.s. samma nivå som vi föreslår att taket för det vanliga bostadstillägget ska vara.

Vi tillstyrker förslaget om att höja den skäliga bostadskostnaden, men anser att den bör vara 8 000 kronor per månad.

4.4.10 Avfärdade reformer

Förmögenhetsprövningen

Utredningen menar att förmögenhetsgränsen på 100 000 innan bostadstillägget börjar reduceras inte ska höjas med motiveringen att det för någon med hel garantipension är först vid en förmögenhet på 900 000 kronor som bostadstillägget försvinner helt samt att lösöre inte längre räknas in i förmögenheten. Med de föreslagna förändringarna sjunker dock gränsen för när bostadstillägget försvinner. Problemet är inte bara den övre förmögenhetsgränsen när bostadstillägget försvinner helt. Många får lägre bostadstillägg på grund av att den nedre förmögenhetsgränsen är så låg.

Utredningen avfärdar detta problem för lättvindigt utan att göra någon djupare analys eller presentera en bra motivering varför den inte ska höjas. Vi delar inte denna uppfattning utan anser att förmögenhetsgränsen bör höjas kraftigt eller avskaffas helt. Det är helt godtyckligt vilken förmögenhet som räknas in eftersom den avskaffade förmögenhetsskatten har inneburit att det inte finns några offentliga register över förmögenhet. Detta är givetvis också orsaken till att lösöret inte längre ingår i förmögenheten som reducerar bostadstillägget. Förmögenhetsgränsen har dessutom inte förändrats sedan år 2003. För en pensionär med omkring 14 500 kronor brutto i total pension, en genomsnittlig nivå för kvinnor, medför en sommarstuga med ett taxeringsvärde på omkring 400 000 kronor att bostadstillägget försvinner helt. Detta räkneexempel får då en disponibel inkomst under R60, vilket är klart lägre än en pensionär med fullt grundskydd.

Kapitalinkomster ingår också redan bland de inkomster som reducerar bostadstillägget vilket till exempel innebär att en sommarstuga inte bara sänker bostadstillägget när den ägs utan även när den säljs kan bostadstillägget reduceras kraftigt eller t.o.m. helt och hållet om reavinsten är hög.

Vi anser också att det bör övervägas om det ska kunna gå att göra avdrag för de kostnader som det innebär att äga en sommarstuga enligt samma mall som bostadskostnaden beräknas för dem som bor i egen villa.

Vi föreslår att förmögenhetsgränsen när bostadstillägget börjar reduceras höjs kraftigt eller avskaffas helt eftersom den är godtycklig.

4.5 Ökade incitament för arbete för grundskyddspensionärer

Utredningen föreslår att ett senare uttag av garantipensionen än vid 65 år ska justera nivån på garantipensionen genom att även denna räknas om med delningstalet och arvsvinster.

En av våra organisationers kraftigaste kritik mot grundskyddet har varit att de höga marginaleffekterna har gjort att det har varit svårt att höja den totala pensionen genom uppskjuten pensionsålder för dem som får så låg inkomstrelaterad pension att de har rätt till garantipension.

Vi tillstyrker därför utredningens förslag att uppskjutet uttag av garantipension ska ge höjd total pension och ställer oss även bakom förslaget att detta uppnås genom att även garantipensionen knyts till delningstalet och relateras till arvsvinster.

4.6 Reform avseende äldreförsörjningsstödet

Utredningen föreslår dels att det införs ett fribelopp på 24 000 kronor för arbetsinkomster i äldreförsörjningsstödet samt att den skäliga bostadskostnaden höjs till 7 000 kronor per månad.

Vi tillstyrker förslaget om ett fribelopp för arbetsinkomster, men är frågande till att det avskaffas för dem som har bostadstillägg. Den skäliga bostadskostnaden bör naturligtvis också följa med bostadskostnadstaket för bostadstillägget och vi ställer oss bakom detta förslag, men att den bör vara 8 000 kronor per månad.

Kapitel 5 Effekter av förslagen

Överlag saknas beräkningar på effekterna av förslagen på längre sikt. Därtill är det oklart hur många pensionärer som förväntas nås av tillskotten och hur stora dessa är, liksom antalet förlorare och hur mycket dessa förlorar på förslagen. Det är generellt svårt att få en uppfattning om vilka olika effekter förslagen får, eller för den delen hur många som inte

berörs eller berörs ytterst marginellt, för pensionärskollektivet i stort, vilket vi pensionärsorganisationer efterfrågade efter vårt möte med utredningen.

5.1 Kostnader för reformerna

Utredningen beräknar att kostnaden för staten för samtliga reformer blir c:a 2,1 miljarder medan den totala nettokostnaden är 1,4 miljarder, men samtidigt minskar kostnaderna för bostadstillägget med drygt 400 miljoner. Det innebär att det görs en omfördelning bland de sämst ställda pensionärerna. Vi tycker att det är helt orimligt att ställa grupper med svag ekonomi mot varandra.

Det är särskilt upprörande när vi vet att statens utgifter för grundskyddet har minskat kraftigt och kommer att fortsätta att minska. Utgifterna för garantipensionen sedan 2003 har minskat med 10 miljarder i löpande priser och för änkepensionen med 4 miljarder.

Utgifterna för bostadstillägget har ökat med 1 miljard under samma period. I vårpropositionen för 2018 anges att utgifterna inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom successivt minskar och 2021 kommer de att vara 2,5 miljarder lägre än i år. Det är pengar som kan och bör satsas på ett bättre grundskydd.

5.2 Fördelningseffekter av hela paketets reformer

Effekterna av förslagen har sin tyngdpunkt på de lägre decilerna, dock förefaller det som att det inte är några större förbättringar förutom för ett fåtal individer. Det hade varit önskvärt med konkreta siffror på hur många pensionärer som berörs positivt eller negativt respektive inte berörs av förslagen samt vilka förstärkningar eller försämringar av deras inkomster det handlar om. Förslagets effekter presenteras som ögonblicksbilder, det finns inga beräkningar vare sig på längre sikt eller i relation till hur inkomsterna i samhället samt bostadskostnaderna väntas utvecklas. Detta trots att en del av uppdraget var att lämna förslag för ett mer effektivt grundskydd på kort och lång sikt. I avsnittet om relativt låg ekonomisk standard framgår att förslagen väntas minska andelen äldre under R60 med strax över en procentenhet. Merparten av de äldre som lever med en relativt låg ekonomisk standard påverkas alltså i liten grad, varför förslagen i sin helhet kommer att ha en marginell effekt på äldre människors ekonomiska standard generellt sett. Att enbart föreslå förändringar i grundskyddet har dessvärre begränsade effekter på äldres ekonomiska trygghet då det framförallt är bristerna i den inkomstgrundande pensionen som är orsaken till den ekonomiska utsattheten bland pensionärer.

5.4 Typfall med effekter för enskilda individer

De typfall som utredningen räknar på ger en begränsad kunskap om vilka effekter förslagen kan få för enskilda hushåll, men också hur många som får maximal nytta av förslagen. Antalet personer som kan räkna med att få den maximala höjningen av garantipensionen samt maximal höjning av bostadstillägget, sammanlagt drygt 1 300 kronor mer per månad i disponibel inkomst, är förmodligen inte fler än 2 000 personer eller 1 promille av pensionärerna. De flesta får betydligt mindre och några kommer till och med att få sänkt inkomst om samtliga förslag genomförs.

Dessutom saknas helt prognoser som visar vilken effekt förslagen får i framtiden. Det är en allvarlig brist eftersom det ingick i utredningens uppdrag att föreslå reformer som förbättrar inkomsterna för dem med låga pensioner på både kort och lång sikt. Det är dock uppenbart att förslagen kommer att ha begränsad effekt över tid eftersom det inte finns några förslag till förändrad indexering av garantipensionen eller någon indexering alls av bostadstillägget. De ekonomiska klyftorna till framförallt löntagarna kommer därför att fortsätta öka, vilket bland annat Långtidsutredningen 2015 tydligt har visat.

Ytterligare en faktor som kommer att påverka pensionerna på lite längre sikt är om och hur arbetslivet förändras. Vi ser en trend mot digitalisering och automatisering av många arbetsuppgifter. Det finns också en tendens med fler tillfälliga anställningar och att färre omfattas av kollektivavtal. Dessutom kvarstår problemet med den ojämställda arbetsmarknaden där kvinnor generellt har lägre löner, jobbar deltid oftare, har högre sjukskrivningstal, är mer föräldralediga och tar större ansvar för det obetalda arbetet. Alla dessa faktorer kommer att påverka pensionssystemet och i synnerhet grundskyddet.

5.5 Förändrade marginaleffekter till följd av reformer

Utredningen menar att ett höjt grundskydd alltid skapar höjda marginaleffekter, med risk för minskade drivkrafter till arbete som följd. Detta beror självfallet på hur grundskyddet utformas och även av om det finns ekonomiska begränsningar för en sådan utformning, vilket verkar ha varit fallet här. En av de synpunkter vi pensionärsorganisationer framförde till utredningen var just behovet av att minska marginaleffekterna inom grundskyddet. Det är därför beklagligt att utredningens förslag leder till högre marginaleffekter för de som redan har grundskydd.

Övriga synpunkter och förslag

I regeringskansliets pressmeddelande om utredningsuppdraget i februari 2017 angavs bl.a. att änkepensionen skulle ingå i utredningsuppdraget. Någon redovisning av förslag om efterlevandeförmåner för ålderspensionärer finns inte i utredningens betänkande. Ett konkret förslag som vi i pensionärsorganisationerna har lämnat till utredningen är att åldersgränsen på 65 år för att få omställningspension bör tas bort eftersom den som blir änka eller änking har likartade kostnader under en övergångsperiod oavsett ålder. Åldersgränsen är att betrakta som åldersdiskriminering. Detta förslag, som även har överlämnats i en skrivelse till regeringen, lämnar utredningen helt utan kommentar.

Utredningen anger vid flera tillfällen att det minskade respektavståndet som förslagen ger upphov till kan hanteras genom en stärkt inkomstgrundad pension. Denna inställning är problematisk av flera orsaker. Det medföljer inga konkreta uppmaningar om att utreda det uttraderade respektavståndets effekter och möjliga åtgärder vidare. Utredningens uppdrag bestod i att värna livsinkomstprincipen, men ett minskat respektavstånd medför det motsatta. Pensionssystemets bärande princip om att arbete ska vara grunden för pensionen sätts ur spel, och därmed också systemets legitimitet och rättvisa. En stärkt inkomstgrundad pension, vilket utredningen hänvisar till genom höjd pensionsavgift och ett längre arbetsliv, berör inte de som är pensionärer idag och enbart teoretiskt i liten grad de som går i pension de närmaste 10-15 åren.

Eftersom skattesystemet är ett av de mest effektiva fördelningspolitiska verktygen är det förvånande att utredningen inte gör en analys av hur detta skulle kunna användas för att förbättra inkomster för de sämst ställda och minska de ekonomiska klyftorna. I detta sammanhang hade det också varit lämpligt att överväga hur privat pensionssparande skulle kunna skattegynnas och som också låginkomsttagare kan tjäna på.

Antalet som går i pension tidigt, före 65 år, har ökat mycket kraftigt och enligt granskningar från bl.a. Inspektionen för socialförsäkringen tvingas många att ta ut ålderspension eftersom möjligheten att få ersättning från framförallt sjukförsäkringen har försämrats kraftigt. Detta leder till lägre inkomstpension och lägre garantipension vid 65 år och denna grupp har den lägsta pensionen i genomsnitt förutom de som är över 95 år enligt Pensionsmyndighetens statistik. Trots det finns ingen analys av problemet eller några förslag till åtgärder i utredningen.

Slutligen vill vi återigen understryka att grundskyddet inte kan analyseras isolerat från det övriga pensionssystemet och att de flesta problem som finns är en direkt funktion av bristerna i inkomst- och premiepensionssystemet. Hela det allmänna pensionssystemet bör snarast utredas från grunden med sikte på bättre och tryggare pensioner och utredningen bör genomföras av en parlamentarisk kommitté.



Christina Tallberg
Ordförande
Pensionärernas Riksorganisation



Monica Blomberg
Förbundsordförande
Riksförbundet PensionärsGemenskap



Berit Bölander
Förbundsordförande
Svenska KommunalPensionärernas
Förbund



Eva Eriksson
Förbundsordförande
SPF Seniorena