

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Förbättrat grundskydd för pensionärer, S2019/00462/SF

### Sammanfattning

Efter den överenskommelse som träffats i Pensionsgruppen i december 2017 har Regeringskansliet initierat ett arbete för att konkretisera överenskommelsen, bland annat den del som avser att förstärka grundskyddet och därigenom förbättra den ekonomiska ställningen för de individer som tar emot lägst pension. Pensionsmyndigheten konstaterar att de förslag som är utfallet av Regeringskansliets arbete dels innebär ett förbättrat grundskydd, dels att kopplingen mellan arbete och pensionens storlek försvagas.

De förslag som lämnas i promemorian syftar till att stärka grundskyddet och att göra det enklare för pensionärer och pensions sparare att förstå och kunna påverka sin ekonomiska situation. Pensionsmyndigheten har inget att invända mot dessa intentioner. Vissa av de förslag som lämnas bör dock enligt myndigheten inte genomföras utan en mer genomgripande översyn och utredning.

*Översyn av grundskydd för pensionärer* (Ds 2018:8) tog upp betydelsen av en viktig och för lagstiftaren svår avvägning, som står mellan en önskan om en god nivå på grundskyddet och en önskan om att mer arbete ska ge högre allmän pension. Pensionsmyndigheten framförde i sitt remissvar på den utredningen att den föreslagna höjningen av garantipensionen är ett principiellt betydelsefullt beslut som myndigheten anser borde föregås av en mer omfattande utredning av grundskyddets utformning. Myndigheten framförde också att lagstiftaren bör ta ställning till avvägningen mellan nivån på grundskyddet och drivkrafter till arbete samt hur detta bör följas och mätas. Samma förslag till höjning av garantipensionen föreslås återigen utan att en sådan utredning gjorts.

Grundskyddet för pensionärer är komplext. Det sammantagna grundskyddet består av många delar och det är svårt för individen att förstå vilka faktorer rörande inkomst och livssituation som påverkar de olika delarna. Ett exempel på den oönskade komplexiteten finns i bostadstillägget, där Pensionsmyndigheten kan konstatera att antalet felaktiga utbetalningar är stort. Uppskattningen är att förmånen i närmare 200 000 ärenden betalas ut felaktigt, där orsaken i majoriteten av fallen är att individen inte har anmält ändrade uppgifter. De föreslagna reformerna innebär att fler kommer att kunna få bostadstillägg, vilket enligt myndighetens uppfattning också innebär fler komplexa ärenden och en ytterligare ökad risk för felutbetalningar. De föreslagna ändringarna gör inte heller förmånen lättare att förstå, vilket hade varit önskvärt. De leder till att det blir oförändrat eller något svårare för pensionärerna att

[www.pensionsmyndigheten.se](http://www.pensionsmyndigheten.se)

förstå förmånen och kunna uppfylla sina skyldigheter, såsom att anmäla ändrade uppgifter, på ett bra sätt och i rätt tid. Ju fler ärenden som uppstår, med långa utredningar och högre risker för felutbetalningar som följd, desto mer resurskrävande blir administrationen av förmånen. Med det ökar också handläggningstiderna.

Förutom den principiella frågan som nämnts ovan har Pensionsmyndigheten inget att invända mot förslaget att höja garantipensionen. Pensionsmyndigheten lämnar i detta remissyttrande dock ett antal synpunkter i denna del, gällande exempelvis konsekvensen att även de som har relativ hög tilläggspension för födda 1937 och tidigare får del av höjningen, och att respektavståndet mellan grundskydd och inkomstbaserad pension minskar.

Att arbetsgruppen inte, så som utredningen gjorde, föreslår ett införande av ett tilläggsbelopp för vissa pensionärer är i linje med den uppfattning Pensionsmyndigheten framförde i sitt remissvar på utredningen. Myndigheten har inget att invända mot förslagen om höjt bostadskostnadstak och förändrad ersättningsgrad avseende bostadskostnaden. Pensionsmyndigheten har heller inget emot att arbetsgruppen inte går vidare med det förslag som utredningen lämnade om att avskaffa konsumtionsstödet i bostadstillägget. Det föreslagna införandet av ett fribelopp för arbetsinkomster vid beräkning av äldreförsörjningsstöd synes väl avvägt.

Två av de förslag som lämnas i promemorian avstyrks av Pensionsmyndigheten. Det gäller förslaget om hur olika typer av pensionsinkomst ska beaktas i inkomstprövningen vid beräkning av bostadstillägg samt det förslag som lämnas om ändrat fribelopp i bostadstillägget. Pensionsmyndigheten anser att alla inkomster ska behandlas lika och viktas med 100 procent vid beräkningen av bostadstillägg, inte med 92 procent för vissa inkomster som föreslås i promemorian. Vidare anser myndigheten att fribeloppet även fortsättningsvis bör följa garantipensionsnivån för födda 1937 eller tidigare, alternativt att skilda fribelopp införs för födda 1937 eller tidigare respektive 1938 eller senare.

Pensionsmyndigheten menar samtidigt att myndighetens förslag gällande enhetlig viktning av inkomster kan kombineras med en annan avräkning. En enhetlig viktning där samtliga inkomster tas upp till 100 procent i kombination med en avräkning med 50 procent ger ett tydligare och enklare regelverk. Pensionsmyndigheten anser att sådana regler skulle göra bostadstillägget mer logiskt och enklare att förstå än vad som blir fallet med arbetsgruppens förslag, samtidigt som de enklare reglerna skulle ge ungefär samma belopp i bostadstillägg som arbetsgruppens förslag.

Pensionsmyndigheten beslutar om utbetalning av förmånerna garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd senast månaden före den månad då utbetalningen ska göras. Det innebär att lagförslagen behöver träda ikraft tidigare än den 1 januari 2020 som föreslås i promemorian. Myndigheten bedömer att det är nödvändigt att bestämmelserna träder ikraft den 15 november 2019 för att beslut om nya nivåer för förmånerna från och med januari 2020 ska kunna tas i tid med de föreslagna bestämmelserna som grund.

I det följande lämnar Pensionsmyndigheten inledningsvis några allmänna synpunkter när det gäller grundskyddet. Därefter följer myndighetens specifika synpunkter på promemorians förslag. Avslutningsvis beskrivs administrativa konsekvenser av de förslag som lämnas i promemorian.

## 1 Allmänna synpunkter om grundskyddet

Pensionsmyndigheten anser att avvägningen mellan grundskyddets nivå och nivån på det inkomstgrundade allmänna pensionssystemet utgör pensionspolitikens kanske svåraste målkonflikt, en konflikt mellan målet att de med lägst pension ska ha en acceptabel ekonomisk levnadsstandard och målet att de med genomsnittliga eller lägre inkomster ska kunna förbättra sin ekonomi som pensionärer genom att arbeta.

Myndigheten framförde i sitt remissvar på *Översyn av grundskyddet för pensionärer* (Ds 2018:8) att de socialpolitiska målen med olika delar av grundskyddet inte är tydliga. Myndigheten framförde att det vore önskvärt med en större tydlighet och följdriktighet och att regeringen, innan principen om prisindexering för garantipensionen överges, borde utreda vilka principer och ambitioner som bör gälla för grundskyddet inom pensionssystemet.

Det finns, enligt myndigheten, vissa mycket viktiga frågor vad gäller garantipensionens utformning och långsiktiga utveckling som varken denna eller tidigare utredningar har belyst på ett tillräckligt sätt. En sådan är den övergripande frågan om lagstiftaren vill fasa ut garantipensionen i takt med inkomstutvecklingen genom att bibehålla prisindexeringen, eller vill bibehålla garantipensionens värde genom att koppla dess gränsvärden till inkomstutvecklingen. Valet mellan dessa två alternativ skulle också kunna prövas löpande av regering och riksdag. Huvudorsaken till att myndigheten anser att det är viktigt att lagstiftaren uttalar sig om den långsiktiga ambitionen för garantipensionen är att det skulle förbättra pensionärens och pensionsspararens möjligheter att ta ställning till vad de kan förvänta sig när det gäller denna del av samhällets grundskydd för pensionärer.

Pensionsmyndigheten anser att promemorian kännetecknas av en skillnad i ambition och detaljeringsgrad när det gäller att beskriva å ena sidan effekterna av nuvarande regler och föreslagna ändringar i grundskyddet och å andra sidan de olika principer och principkonflikter som implicit finns i nuvarande regler och föreslagna ändringar av grundskyddet. I det förra fallet är ambitionen hög och detaljeringsgraden stor. I det senare anser myndigheten att det finns brister och att de förslag som lämnas i promemorian därför inte utan vidare bör ligga till grund för regeländringar, i vart fall inte de som föreslås inom ramen för garantipensionen.

Garantipensionen är en egen och på flera sätt unik kategori av semigenerell förmån. Förmånens säregna utformning kan förklaras av det behov som fanns när det nya pensionssystemet skulle ersätta tidigare förmåner som folkpension, pensionstillskott och allmän tilläggspension (ATP) samt även skattereglernas särskilda grundavdrag. ATP beräknades på intjänade pensionsrätter (poäng) men endast på inkomster överstigande ett, för intjänandeåret, basbelopp. Detta första basbelopp kompensterades istället av folkpension, som beviljades till alla. Inkomstpensionen skulle tjänas in på alla inkomster upp till taket, inklusive första basbeloppet, vilket gjorde det omöjligt för garantipensionen att motsvara folkpensionen, det vill säga ett lika belopp för alla. Garantipensionen är både individuell och generell. Både individualiteten och generaliteten går dock mer eller mindre förlorad eftersom förmånen är olika stor för gifta och ogifta och eftersom den minskas med den individuella inkomstgrundade pensionen.

Utöver garantipensionens syfte att hantera övergången från det förra pensionssystemet till det nuvarande, är lagstiftarens syfte med garantipensionen inte enkelt att förstå.

Garantipensionen kan ses som en helt behovsberoende lägsta allmän pension för personer som vistats större delen av sitt liv i Sverige<sup>1</sup>. Eftersom garantipensionen är frikopplad från behov anser Pensionsmyndigheten att det är ologiskt att garantipensionen utgår med högre belopp för ogifta än för gifta. Garantipensionens syfte skulle vara lättare att förstå om den var helt individuell, det vill säga var lika nivåmässigt för gifta och ogifta<sup>2</sup>, och minskades med individens alla inkomster, eller i varje fall alla pensionsinkomster, och inte enbart med en beräknad omfattning av den allmänna inkomstgrundade pensionen. Om garantipensionens syfte är att vara en slags bosättningsintjänad pension för personer med låg sådan livsinkomst som tjänar in pensionsrätt i det allmänna pensionssystemet, är det rimligt att lagstiftaren uttalar en ambition om, eller beslutar, att denna förmån endera ska vara beständig i förhållande till inkomsternas utveckling, eller ska minska i omfattning och betydelse i takt med att inkomsterna ökar snabbare än priserna. Ytterligare ett alternativ är att lagstiftaren anger sina argument för att det är olämpligt att uttrycka en bestämd uppfattning i detta avseende.

Att garantipensionens karaktär är svårgripbar kan sägas ha bekräftats av att EU-domstolen i december 2017 beslutade att garantipensionen ska betraktas som en minimiförmån, vilket i ett EU-perspektiv betyder en förmån som garanterar en viss nivå på en ersättning. Detta synsätt skiljer sig från hur garantipensionen tidigare har kategoriserats och tillämpats, vilket Pensionsmyndigheten menar bekräftar garantipensionens särpräglade och ambivalenta natur.

Den översyn som föregick promemorian tar upp betydelsen av att en viktig och för lagstiftaren svår avvägning står mellan en önskan om en god nivå på grundskyddet och en önskan om att mer arbete, i praktiken mer inkomster, ska ge högre allmän pension. Pensionsmyndigheten anser att det i vissa avseenden är önskvärt att det genomförs en mer omfattande utredning av grundskyddets utformning, och att lagstiftaren sedan uttryckligen tar ställning till avvägningen mellan nivån på grundskyddet och drivkrafter till arbete och hur denna bör följas och mätas.

Mot bakgrund av det som anförs ovan anser Pensionsmyndigheten att vissa av de analyser och förslag som ges i promemorian bör läggas till grund för ytterligare utredning, medan vissa av förslagen kan genomföras så som de uttrycks i promemorian. I avvaktan på en större översyn av grundskyddet lämnar Pensionsmyndigheten i avsnitt 2 synpunkter på de förslag som lämnats i promemorian. I bilaga 2 ”Sambandet mellan högre inkomst och högre pension” visas att det så kallade respektavståndet minskar efter den föreslagna reformen mellan den som har arbetat och den som inte har arbetat, samt att marginaleffekterna ökar beroende på att antalet personer med grundskydd ökar.

## 2 Specifika synpunkter på förslagen i kapitel 3: Förslag till ett bättre grundskydd

### 2.1 Höjd grundnivå för garantipensionen, avsnitt 3.2.1

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Förslaget innebär en högre grundnivå på garantipensionen med maximalt cirka 200 kronor per månad för personer som idag uppbär garantipension, beräknad i förhållande till svensk bosättningsstid i förhållande till talet 40, och för de som idag ligger på gränsen för att få garantipension.

<sup>1</sup> Ett undantag från bosättningskravet gäller de som fått uppehållstillstånd av asylskäl.

<sup>2</sup> Detta har också föreslagits av Pensionsmyndigheten i tidigare framställan, VER 2016-45.

Ikraftträdandet förslås vara den 1 januari 2020. Pensionsmyndigheten har inget att invända mot förslaget att höja garantipensionen men vill lämna följande redovisning när det gäller konsekvenserna av förslaget. Vidare föreslår Pensionsmyndigheten ett tidigare ikraftträdande.

Den generella höjning som föreslås är möjlig att genomföra både för personer som är födda 1937 och tidigare samt för personer som är födda 1938 och senare. Förslagen leder till att antalet pensionärer som får garantipension ökar, vilket i sin tur leder till en ökad kostnad för garantipensionen och till ökade marginaleffekter, jämfört med oförändrade regler. Oförändrade regler innebär dock minskad nivå på garantipensionen i förhållande till inkomsterna. Det leder i sin tur till minskade kostnader och minskade marginaleffekter över tid.

För personer som är födda 1937 och tidigare kommer höjningen att innebära att det inte bara är de med lägst allmän pension som får del av höjningen. Eftersom garantipensionen för de personer som är födda 1937 och tidigare kompenserar för tidigare förmåner och skatteförändringar från år 2003, kommer även de som har hög inkomstbaserad pension i form av tilläggs pension att få en höjning när alla de som redan idag har garantipension får höjd garantipension. Det beror på att garantipensionen ersätter tidigare folkpension som alla, även de med hög tilläggs pension, fick i tidigare pensionssystem. Sammanfattningsvis ger alltså förslaget en höjd garantipension även till de som har relativt hög tilläggs pension.

Den högre garantipensionen föreslås gälla från och med den 1 januari 2020. Beslut om pensionsbelopp fattas alltid månaden innan utbetalningen ska verkställas vilket innebär att beslut om den högre förmånen måste fattas i mitten av december 2019. De årsomräkningar som görs inför varje januari sker oftast i slutet av november året före. Det betyder att ett ikraftträdande av de nya bestämmelserna måste vara senast den 15 november 2019 för att de nya bestämmelserna ska kunna tillämpas på förmåner som avser tid från och med januari 2020. Konsekvensen av om ändringarna inte träder ikraft detta datum är att inga beslut kan fattas avseende och med anknytning till den högre garantipensionen inför januari månads utbetalningar. Det påverkar inte bara utbetalningar av garantipensionen utan också beräkning av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd som är beroende av beloppet för allmän pension, däribland garantipension.

Många personer, både bland dem som är födda 1937 och tidigare samt de som är födda 1938 och senare och som har tjänat in tjänstepensioner enligt äldre avtal, har tjänstepensioner som är bruttosamordnade med den allmänna pensionen. Det är främst inom statlig och kommunal sektor som dessa tjänstepensioner finns, men de förekommer också inom andra områden. För att pensionärer som berörs av detta ska få ta del av den höjda garantipensionen krävs att samordningen med tjänstepensioner tas bort vad gäller den aktuella höjningen av garantipensionen. Gör inte arbetsmarknadens parter det kommer den totala pensionen för dessa pensionärer med tjänstepension från SPV och KPA med flera inte att förändras.

## **2.2 Ett tilläggsbelopp för dem med svagast ekonomi införs inte, avsnitt 3.2.2**

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Pensionsmyndigheten är positiv till att det inte föreslås införas ett tilläggsbelopp för vissa pensionärer. Pensionsmyndigheten har i tidigare remissyttrande varit kritisk till tilläggsbeloppet. Att skapa ytterligare delförmåner, som blir en blandning mellan redan befintliga förmåner, medför dels

ökade marginaleffekter och gör hela pensionssystemet mindre logiskt och svårare att förstå. Det medför också stora och kostsamma administrativa följder.

## 2.3 Reformerna som avser bostadstillägg till pensionärer, avsnitt 3.3

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Pensionsmyndigheten ser positivt på att bostadstillägget förstärks med ett höjt bostadskostnadstak så att nivån på bostadstillägget stämmer bättre överens med de hyresnivåer som gäller i samhället. Myndigheten anser även att likställande av allmän pension och tjänstepension i avräkningen av bostadstillägget är angeläget och viktigt. Det finns inga socialpolitiska skäl till att hantera dessa typer av pensioner olika. Pensionsmyndigheten anser dock, i linje med den tidigare utredningen, att samtliga inkomster ska viktas till 100 procent. Vidare vill myndigheten även lämna förslag på annan avräkning av inkomster. Promemorians förslag gällande fribelopp avstyrks. Pensionsmyndigheten föreslår att de nya reglerna träder i kraft redan den 15 november 2019, för att gälla förmåner som avser tid från och med januari 2020. Det beror på att beslut om bostadstillägg från och med januari 2020 behöver kunna fattas i slutet av november.

### 2.3.1 Höjt bostadskostnadstak och förändrad ersättningsgrad som avser bostadskostnaden, avsnitt 3.3.1 – 3.3.2

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Pensionsmyndigheten är positiv till den föreslagna höjningen av bostadskostnadstaket till 7 000 kronor per månad. Pensionsmyndigheten är även positiv till de förändrade ersättningsgraderna. Myndigheten anser att den föreslagna höjningen av bostadskostnadstaket är motiverad och önskvärd då många pensionärer med bostadstillägg idag har en bostadskostnad som är högre än dagens tak. Det höjda bostadskostnadstaket bidrar förvisso till att senarelägga avräkningen av bostadstillägget. För att behålla eller sänka den nuvarande gränsen för när bostadstillägg är helt bortreducerat lämnar Pensionsmyndigheten längre fram förslag på hur inkomstberäkningen kan justeras.

Promemorians förslag innebär att bostadstillägget beräknas utifrån 100 procent av en bostadskostnad upp till 3 000 kronor, 90 procent mellan 3 001 och 5 000 kronor samt 70 procent mellan 5 001 och 7 000 kronor. Pensionsmyndigheten konstaterar att skiktgränser och nivåer på de olika ersättningsgraderna för bostadskostnaderna inom gränsvärdena troligen är omöjliga att objektivt motivera. Lagens utformning i dessa avseenden blir en avvägning mellan å ena sidan bedömning av behov och sunda drivkrafter för pensionärer att bry sig om sin bostadskostnad trots att bostadstillägget finansierar den större delen och å andra sidan statens budgetbegränsningar. Pensionsmyndighetens bedömning är att förslaget leder till en rimlig avvägning i dessa avseenden.

Det höjda taket och ersättningen för bostadskostnader innebär ökad sannolikhet för att hyres- och omvårdskostnader höjs, eftersom pensionärerna efter takhöjningen får bostadstillägg för högre hyresnivåer. Kostnaderna för hyreshöjningarna påförs staten, men det höjda bostadstillägget blir till gagn för värdar och kommuner snarare än för pensionärer. De eventuella samband som finns mellan bostadstilläggets nivå och utformning och hyresvärdars och omsorgsgivares hyror och avgifter kan behöva studeras närmare i samband med och efter reformen.

## 2.3.2 Konsumtionsstödet i bostadstillägget avskaffas inte, avsnitt 3.3.3

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Pensionsmyndigheten är positiv till att det inte föreslås ett avskaffande av konsumtionsstödet inom bostadstillägget.

Pensionsmyndigheten delar promemorians bedömning och instämmer i att konsumtionsstödet bör behållas för att undvika att enskilda får lägre inkomster. Samtidigt instämmer myndigheten också i att förstärkningar mot allmän konsumtion främst bör göras inom garantipensionen och anser att konsumtionsstödet bör avskaffas på sikt i samband med en större översyn av grundskyddets utformning.

## 2.3.3 Likvärdig hantering av olika typer av pensionsinkomster i inkomstprövningen, avsnitt 3.3.4

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget om hur olika typer av pensionsinkomster ska hanteras i inkomstprövningen. Pensionsmyndigheten anser att det finns goda skäl för en enhetlig viktning inom inkomsttypen allmän ålderspension samt änkepension.

Promemorians förslag innebär att samtliga inkomster ska tas upp till 92 procent med undantag för garantipension, änkepension, kapitalinkomst, förmögenhetstillägg, etableringsersättning samt studiemedel, som ska tas upp till 100 procent. I Ds 2018:8 anges att "Bostadstillägg bör vara ett behovsprövat grundskydd som främst ska ges till pensionärer med låga inkomster, och med lika stort belopp vid samma inkomstnivå oavsett individens inkomstsammansättning."<sup>3</sup> Ett syfte med den föreslagna regeländringen av grundskyddet i Ds 2018:8 var att förenkla reglerna. Utredningen angav "Utredningen har även haft som mål att skapa ett så enkelt och transparent grundskydd som möjligt."<sup>4</sup> Den nu föreslagna regeländringen inom bostadstillägg, där samma nivå på inkomst av allmän pension kan ge olika utfall beroende på vilken sorts allmän pension det är tal om, kan inte anses vara en förenkling av reglerna. Denna regeländring försvårar också för den enskilde pensionären vid en preliminär beräkning av förmånen. Pensionsmyndigheten uppmanar idag enskilda pensionärer att göra en preliminär beräkning som ett led i myndighetens arbete med mörkertalet. Enligt dagens regler behöver pensionären kunna skilja mellan allmän pension och tjänstepension vid en sådan beräkning. Denna skillnad är inte självklar för pensionärerna. Utbetalningarna kommer emellertid från olika håll vilket kan antas förenkla för den enskilde pensionären att förstå att det rör sig om olika sorters inkomster. Enligt de föreslagna reglerna behöver pensionären förutom att kunna skilja mellan tjänstepension och allmän pension också kunna skilja mellan sina olika belopp från Pensionsmyndigheten gällande inkomstpension, tilläggspension, premiepension, garantipension och änkepension för att kunna göra en korrekt preliminär beräkning. Detta bedömer myndigheten är mycket svårt för den enskilde pensionären.

Myndigheten vill också framhålla de skäl som finns till att änkepension och övriga inkomstgrundade pensioner bör behandlas likvärdigt vid beräkning av bostadstillägg. Änkepensionen baseras på mannens arbetsinkomster, men den reducerar garantipensionen på samma sätt som en egen intjänad pension. Änkepensionen ska kompensera för kvinnans frånvaro från arbetslivet och utifrån detta har den också samordnats med övrig intjänad pension. Änkepensionen behandlas alltså som om den vore kvinnans egen intjänade pension, vilket har sin grund i förmånens syfte. För

<sup>3</sup> Ds 2018:8, sid. 172

<sup>4</sup> Ds 2018:8, sid. 150

dagens äldre änkor var det andra samhällsnormer och ett annat samhällssystem när de var i förvärvsarbetsålder. Då var många kvinnor delvis hemma under yrkeslivet medan männen arbetade. Kvinnornas nuvarande pension, med behovet av en kompletterande änkepension, avspeglar därför dåtidens samhälle. Syftet med en lägre viktning av arbetsrelaterade inkomster vid beräkning av bostadstillägg är att det ska löna sig att ha arbetat. Genom att behandla änkepension som kvinnans egen intjänade pension, även vad gäller bostadstillägg, anser Pensionsmyndigheten att de förutsättningar som dessa äldre änkor hade i förvärvsarbetsålder bättre respekteras. Det blir då också en enhetlig behandling av änkepension vid beräkning av grundskyddsförmåner.

Promemorians förslag medför att den högsta inkomst för när bostadstillägg är helt bortreducerat höjs från cirka 19 500 till 20 800 kronor per månad. Endast två procent av de pensionärer som är 65 år eller äldre har år 2019 en allmän pension som överstiger den nivån och endast 30 procent har en total pension som överstiger den nivån. De föreslagna reglerna innebär dels att antalet personer som påverkas av de marginaleffekter som grundskyddet innebär ökar något, dels att marginaleffekterna för de som får bostadstillägg ökar något.

Pensionsmyndigheten anser att det vore bättre med en viktning som, i likhet med utredningens förslag, är 100 procent. Promemorians föreslagna viktning med 92 procent innebär att få personer får ett minskat bostadstillägg i övergången och med endast en liten minskning i aktuella fall. Hänsyn tas även till budgetrestriktion. En viktning med 100 procent, i kombination med justerat inkomstavdrag, vore dock ett tydligare och mer lättförståeligt sätt att uppnå liknande effekter, men med något fler som får en minskning av bostadstillägget och med ett något större belopp. En förändring där samtliga pensionsinkomster likställs och viktas till 100 procent bör ske i omedelbart samband med att grundskyddet höjs, eftersom de sammantagna effekterna i sådana fall bidrar till att mildra de eventuella negativa effekter som uppkommer inom bostadstillägget.

#### 2.3.4 Avräkning av bostadstillägg sker med 62 procent för alla inkomstnivåer, avsnitt 3.3.5

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Pensionsmyndigheten är, utifrån promemorians utformning av övriga förslag, positiv till att avräkningen i procent ska vara samma för alla inkomstnivåer. Utifrån de förslag Pensionsmyndigheten lämnar gällande viktning av inkomster vill myndigheten dock föreslå en justerad avräkning.

Den inkomst som återstår efter viktning och avdrag för fribelopp (se avsnitt 2.3.5) är den reduceringsinkomst som sedan avräknas bostadstillägget med promemorians föreslagna 62 procent. Dagens regler innebär att reduceringsinkomst upp till ett prisbasbelopp avräknas med 62 procent och reduceringsinkomst över ett prisbasbelopp avräknas med 50 procent. En avräkning med 62 procent även över ett prisbasbelopp blir således en förenkling jämfört med dagens regler.

Pensionsmyndigheten menar dock att myndighetens förslag gällande enhetlig viktning av inkomster kan kombineras med en annan avräkning. En enhetlig viktning där samtliga inkomster tas upp till 100 procent i kombination med en avräkning med 50 procent ger ett tydligare och enklare regelverk som blir enklare för den enskilde att överblicka.

För det fall regeringen vill ha en avräkning av bostadstillägget som motsvarar den enligt promemorian, kan bostadstillägget istället avräknas med 57 procent (0,62 x

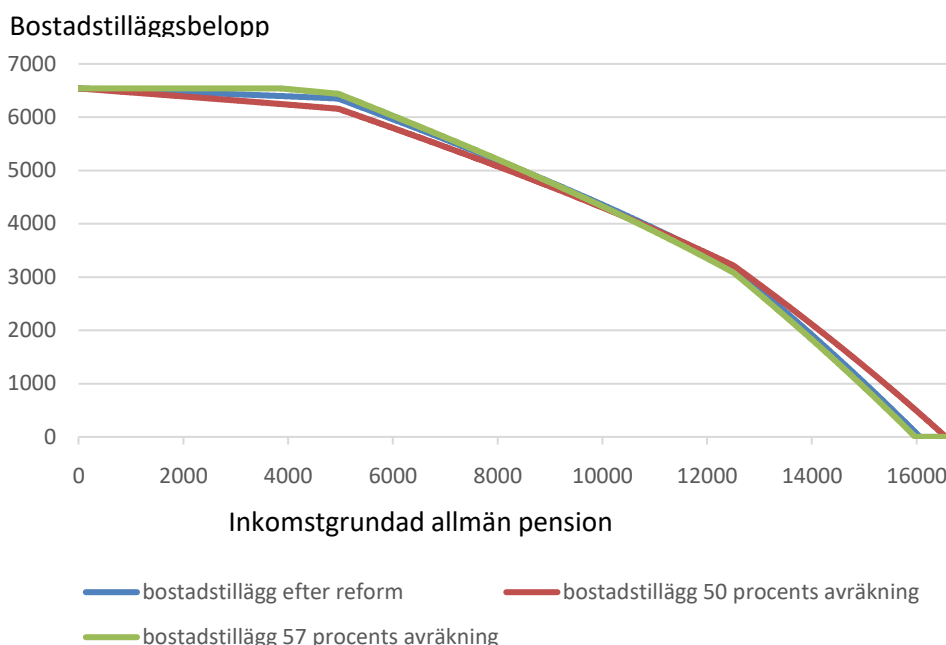


0,92). Även detta förslag inbegriper att samtliga inkomster viktas till 100 procent, men även att fribeloppet höjs till 2,34 prisbasbelopp. Detta alternativ ger totalt sett ungefär samma avräkningstakt som förslaget i promemorian, samtidigt som det leder till mer lättbegripliga regler. Pensionsmyndigheten förordar emellertid av enkelhetsskäl i första hand en avräkning med 50 procent.

De alternativa förslag till promemorians förslag som Pensionsmyndigheten ser är således följande:

1. 50 procents avräkning och 100 procents viktning av inkomster
2. 57 procents avräkning och 100 procents viktning av inkomster samt fribelopp 2,34 prisbasbelopp

**Figur 1 Bostadstilläggsbelopp utifrån olika nivåer för inkomstgrundad allmän pension, enligt förslaget samt med alternativa förslag, kronor per månad**



Förslaget om 50 procents avräkning ger lägre bostadstilläggsbelopp vid låga pensionsnivåer, men något högre belopp vid högre pensionsnivåer, än förslaget i promemorian. I förslaget är bostadstillägget helt avräknat vid en inkomst på 20 800 kronor per månad och med 50 procents avräkning är bostadstillägget helt avräknat vid en inkomst på 21 700 kronor per månad. Marginaleffekterna inom bostadstillägg är höga, se vidare bilaga 2. Marginaleffekterna minskar något med Pensionsmyndighetens förslag. Fler personer kommer förvisso att kunna beviljas bostadstillägg vilket gör att även dessa personer då blir föremål för de höga marginaleffekterna.

### 2.3.5 Höjt fribelopp i bostadstillägget, avsnitt 3.3.6

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget om att fribeloppet ska motsvara garantipensionsnivån för personer födda 1938 eller senare. Myndigheten anser att fribeloppen liksom idag bör följa nivån för personer som är födda 1937 eller tidigare, alternativt att fribeloppen differentieras, med olika belopp för personer födda 1937 eller tidigare respektive personer födda 1938 eller senare. De förslag Pensionsmyndigheten lämnar gällande viktning och avräkning inbegriper även

ett alternativ där ett högre fribelopp föreslås än det som skulle gälla för personer födda 1937 eller tidigare (se avsnitt 2.3.4).

Avsikten med fribelopp är att pensionären ska få tillgodoräkna sig ett belopp för grundläggande konsumtionsbehov innan bostadstillägget börjar reduceras. Promemorians förslag innebär att fribeloppen kommer att motsvara maximal garantipension för personer som är födda 1938 eller senare istället för nuvarande ordning där fribeloppen motsvarar den garantipension som gäller för personer som är födda 1937 eller tidigare. Detta missgynnar personer som är födda 1937 eller tidigare i förhållande till yngre pensionärer eftersom nivån för garantipensionen är högre för de som är födda 1937 eller tidigare. I praktiken kommer alltså en person född 1937 eller tidigare att få en reduceringsinkomst även om hen enbart får garantipension, till skillnad mot en person född 1938 eller senare. Den som är född 1937 eller tidigare och som tidigare haft maximalt bostadstillägg riskerar att få ett lägre bostadstillägg, trots att den totala inkomsten inte överstiger nivån för maximal garantipension för denna grupp pensionärer. Förslaget innebär att särskilt äldre kvinnor med änkepension och garantipension blir missgynnade jämfört med andra grupper.

Förslaget innebär också att det blir svårare att förstå och förklara reglerna. Enligt nuvarande regler påverkas inte bostadstillägget vid en höjd garantipension eftersom nivån på fribeloppet följer nivån på den högsta garantipensionen, den för personer som är födda 1937 eller tidigare. Förslaget innebär att för denna äldre grupp av pensionärer kommer det lägre fribeloppet att vara en nackdel inte enbart vid ikraftträdandet utan även vid kommande årliga uppräknings av garantipensionen. Detta beror på att en årlig uppräkning av garantipensionen alltid kommer att leda till en något ökad reduceringsinkomst och ett lägre bostadstillägg, även om det handlar om mycket låga belopp. Förslaget innebär vidare att en person som är född 1937 eller tidigare med enbart garantipension i praktiken inte kan få fullt bostadstillägg.

Pensionsmyndigheten anser att fribeloppen fortsatt bör följa nivån för personer som är födda 1937 eller tidigare, vilket innebär att fribeloppet för ensamstående skulle höjas från 2,17 till 2,221 prisbasbelopp. Den nivå som promemorian föreslår är 2,181 prisbasbelopp. Ett annat alternativ är att ha två regleringar av fribeloppen, en nivå för personer som är födda 1937 eller tidigare och en nivå för personer som är födda 1938 eller senare. Dessa nivåer för fribelopp tillsammans med en viktning med 100 procent för samtliga inkomster skulle ge något högre belopp i bostadstillägg till dem med låga pensioner och något lägre belopp till dem som ligger över nivån för genomsnittliga pensioner.

Nedanstående tabell visar den effekt som uppstår när maximal garantipensionsnivå ligger över fribeloppet för personer som är födda 1937 eller tidigare, samtidigt som tilläggs pensionen viktas till 92 procent. Tabellen visar ett typfall med enbart garantipension och ett typfall med en del tilläggs pension och en del garantipension. Båda har samma belopp i allmän pension, men den som har tilläggs pension får högre bostadstillägg, beroende på att tilläggs pensionen viktas ned. Det medför att reduceringsinkomsten är lägre än fribeloppet, vilket i typfall 2 innebär att inkomstavdraget är noll.

**Tabell 1 Två typfall, födda 1937 eller tidigare, som har samma belopp i allmän pension men som får olika bostadstilläggsbelopp (boendekostnad 7 000 kronor per månad)**

	Tilläggs pension (kr)	Garantipension (kr)	Allmän pension (kr)	Bostadstillägg (kr)
Typfall 1	0	8 781	8 781	6 415
Typfall 2	2 536	6 245	8 781	6 540

Pensionsmyndigheten vill också framhålla att ändrade fribelopp bör leda till följdändringar vad gäller regleringen av den lägsta inkomst som ska gälla vid beräkning av särskilt bostadstillägg enligt 102 kap. 30 § SFB. Pensionsmyndigheten föreslår därför att denna paragraf ändras, se författningsbilaga.<sup>5</sup> Om förslaget skulle ändras, till exempel genom att det införs olika regleringar av fribelopp för personer födda 1937 eller tidigare respektive för personer födda 1938 eller senare, leder det till andra ändringar än vad som nu föreslås i författningsbilagan.

2.3.6 Höjd nivå på skälig bostadskostnad i särskilt bostadstillägg, avsnitt 3.3.7

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Pensionsmyndigheten är positiv till förslagen.

## **2.4 Reformerna som avser äldre försörjningsstödet**

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Pensionsmyndigheten är positiv till förslagen.

Införandet av ett fribelopp på 24 000 kronor per år för arbetsinkomster är ett avsteg från syftet med äldre försörjningsstöd med dess starka behovsprövning, men motiveras i promemorian av dess effekt i form av drivkrafter till arbete. Pensionsmyndigheten konstaterar att regelverket å ena sidan blir mer otydligt med detta undantag då förmånen ska borga för ett grundläggande försörjningsbehov där samtliga inkomster idag avräknas krona för krona. Å andra sidan blir det samtidigt en förenkling i den samtidiga ansökan om bostadstillägg och äldre försörjningsstöd, då reglerna om fribelopp för arbetsinkomster blir lika.

## **3 Administrativa konsekvenser, avsnitt 4.4**

### **3.1 Höjd grundnivå för garantipension**

Förslagen om höjd garantipension kommer att kräva systemutveckling hos Pensionsmyndigheten, främst när det gäller personer som är födda 1937 och tidigare. Det kommer också att krävas ett större arbete med informationsinsatser då även de som har relativt hög tilläggs pension får del av den höjda garantipensionen, något som kan väcka frågor.

Lagändringen innebär både att ett stort antal pensionärer som tidigare inte har fått garantipension nu kommer att få det och att de som redan har ett utgående belopp för garantipension får en höjning. Erfarenheten visar att de som tar emot en förmån från Pensionsmyndigheten ofta tar kontakt med myndigheten via telefon vid förändrade utbetalningar. Samtalsvolymen beräknas därför öka med cirka tio procent, 20 000 samtal, under januari 2020. På grund av att samtalen kan förväntas koncentreras till

<sup>5</sup> Bilaga 1

tidpunkten då förändringen sker, januari 2020, finns då risk för ökad köbildning och sämre service, eftersom myndigheten saknar resurser för att besvara den tillkommande samtalsmängden.

### 3.2 Bostadstillägg

Reformerna avseende bostadstillägg är omfattande och innebär konsekvenser både avseende systemutveckling och ett ökat inflöde av ärenden.

#### 3.2.1 Systemutveckling

Förslagen leder sammantaget till stora konsekvenser vad gäller systemutveckling. De största kostnaderna har sin grund i de komplexa differentieringarna av olika inkomster för olika grupper. Särskilt förslaget om en differentierad viktning för garantipension och änkepension bedöms vara svårt och kostsamt att bygga systemstöd för i nuvarande lösning. Pensionsmyndigheten utvecklar nu ett nytt systemstöd för handläggning av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. De nya reglerna beräknas dock behöva införas både i nuvarande systemstöd och i det nya systemstödet.

Förslagen innebär även en utveckling av myndighetens webbtjänster för att preliminärberäkna bostadstillägg. Det kan även tillkomma ytterligare kostnader på grund av eventuellt behov av tilläggsinformation i beslutsbrevet i samband med att omräkningsbeslut fattas för de som redan har bostadstillägg. Sådan ytterligare information kräver utveckling i de system som hanterar beslutsbrevet.

#### 3.2.2 Ökat inflöde avseende ärendehandläggning och telefoni

En höjning av bostadskostnadstaket innebär med stor sannolikhet ett ökat inflöde av ärenden där fler kommer att ansöka om bostadstillägg, men även ökat antal ärenden för anmälan av ny hyra. Det är svårt att uppskatta det exakta inflödet, men myndigheten bedömer att reformerna innebär betydande öknings av antalet inkommande ärenden, mellan 25 000 till 50 000 ärenden. Ärendeflödet kommer huvudsakligen att öka under det år lagändringen träder i kraft. Ändringarna kommer dock även att ge ett permanent ökat inflöde med upp till 20 000 ärenden per år.

Pensionsmyndighetens bedömning av antalet ärenden som berörs av förslagen grundar sig i första hand på erfarenhet efter senaste höjningen av bostadskostnadstaket som trädde i kraft 1 januari 2018. Då ökade inflödet av ärenden med totalt 17 000 ärenden. Benägenheten att ansöka om bostadstillägg och att anmäla ändringar beror sannolikt inte endast på lagändringen i sig, utan även på den mediala uppmärksamheten som den ger. Drivkrafterna både för att ansöka om förmån och för att anmäla hyresändringar bedöms vara högre denna gång, då ökningen av den bostadskostnad som kan beaktas vid beräkning av förmån är högre än inför januari 2018 och då den mediala uppmärksamheten är och förväntas fortsatt vara stor. Det finns därmed skäl att särskilt beakta sannolikheten att inflödet ökar ytterligare i anledning av detta. Med utgångspunkten att den totala ökningen av ärenden skulle motsvara en tredjedel av dagens uppskattade mörkertal, både gällande ansökan och gällande anmälan av ändring, skulle det kunna handla om drygt 50 000 ärenden totalt som berörs. Osäkerheterna är mycket stora gällande skattningen av mörkertalet och antalet pensionärer som inte ansöker om förmånen. De antaganden som lämnas här utgår från ett förmodat mörkertal på omkring 100 000 personer. Pensionsmyndigheten uppskattar

att antalet ärenden där för lite bostadstillägg betalas ut på grund av ej anmäld höjning av bostadskostnad uppgår till drygt 55 000 ärenden.<sup>6</sup>

Pensionsmyndigheten konstaterar att reformerna inte kommer att få någon betydelse för att lösa de problem med felaktiga utbetalningar som förmånen har idag. Uppskattningen är att ca 70 procent av alla ärenden betalas ut med felaktigt belopp, vilket motsvarar ca 200 000 ärenden. I majoriteten av fallen, ca 86 procent, bedöms orsaken vara att pensionären inte har anmält ändrade uppgifter.<sup>7</sup> Det är också sannolikt att andelen komplexa ärenden där pensionären själv behöver anmäla till exempel förändrade inkomster och tillgångar ökar när bostadstillägg kan betalas ut till pensionärer med högre inkomster. Detta kan innebära att andelen felaktiga utbetalningar ökar, då det är dessa uteblivna ändringsanmälningar som är den största orsaken till felaktiga utbetalningar inom förmånen. Pensionsmyndigheten har planerat åtgärder för att avhjälpa dessa problem i samband med myndighetens nya systemstöd. Myndigheten ser att dessa åtgärder med föreslagna reformer sannolikt blir mer resurskrävande, med fler komplexa ärenden som behöver följas upp för att åtgärda och förebygga felaktiga utbetalningar.

Även antalet inkommande telefonsamtal till myndigheten beräknas att öka. Myndigheten bedömer att regeländringarna kommer att leda till mellan 25 000 till 50 000 fler samtal än idag. Den totala ökningen under år 2018 jämfört med år 2017 uppgick till 43 000 samtal. Ökningen berodde då främst på de långa handläggningstiderna som i sin tur berodde på det ökade antalet ansökningar till myndigheten. Förslagen från 1 januari 2020 innebär betydligt mer omfattande förändringar och en betydligt högre höjning av bostadskostnadstaket, vilket innebär att det kan förväntas bli en ännu större ökning av ansökningar och samtal än vid närmast föregående regeländring. Att ta hand om denna ökning av ansökningar kräver ökade resurser. Att med hjälp av ökade resurser förbättra möjligheterna att behandla ansökningar inom rimlig tid bedöms emellertid i sin tur kunna bidra till att begränsa mängden tillkommande samtal till kundservice.

Sammanfattningsvis vill Pensionsmyndigheten framhålla behovet av resurstillskott för att kunna möta de administrativa konsekvenser som sannolikt följer av förslagen. Redan idag är läget inom både ärendehandläggning och kundservice mycket ansträngt. Handläggningen är underfinansierad utifrån krav på kvalitet och leveranssäkerhet, vilket leder till långa handläggningstider. De föreslagna lagändringarna kommer att träda i kraft kort efter att ett nytt systemstöd implementerats. Även om det nya systemstödet kommer att ge besparingseffekter på sikt kommer konsekvenserna av implementeringen på kort sikt att innebära extra arbete. De förväntade längre handläggningstiderna innebär skäl att förvänta fler samtal från pensionärer som väntar på sina beslut. Utan resurstillskott riskerar de administrativa konsekvenserna av lagförslaget dessutom innebära att handläggningstiderna ökar ytterligare. Det skulle, utifrån rådande handläggningstider, kunna innebära att pensionärer får vänta upp till ett år för att få sin rätt till bostadstillägg prövad.

<sup>6</sup> Uppskattningen grundar sig på rapporten Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg och äldreomsorgsstöd, Pensionsmyndighetens avrapportering till delegationen för korrekta utbetalningar (Fi 2016:07), Dnr/ref. VER 2018-167

<sup>7</sup> Uppskattningen grundar sig på rapporten Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg och äldreomsorgsstöd, Pensionsmyndighetens avrapportering till delegationen för korrekta utbetalningar (Fi 2016:07), Dnr/ref. VER 2018-167

### 3.3 Kostnadsuppskattning

Den totala kostnaden för de föreslagna ändringarna med hänsyn tagen till både systemutveckling och ökad administration beräknas bli i storleksordningen 25 miljoner kronor under år 2020. Ändringarna beräknas även ge en permanent kostnadsökning med cirka 5 miljoner kronor per år. Kostnaderna under år 2020 kan uppskattningsvis komma att fördela sig enligt följande.

Kostnad för utveckling av IT-systemen med anledning av höjd garantipension uppskattas till cirka 600 000 kronor avseende personer som är födda 1938 och senare och cirka 1,7 miljoner kronor avseende personer som är födda 1937 och tidigare. Uppskattningen är mycket osäker. Det tillkommer även en kostnad för utveckling av extern web, interna utbildningar etc. som uppskattats till cirka 500 000 kronor. Myndighetens utvecklingskostnader av IT-systemen avseende reformerna för bostadstillägg beräknas till cirka 6,5 miljoner kronor. Differentierade viktningar av olika inkomster för olika förmånstagare står för drygt hälften av kostnaderna och beräknas till cirka 3,5 miljoner kronor. Uppskattningen kan förändras med +/- 30 procent.

När det gäller ärendehandläggning och telefoni beräknas de föreslagna ändringarna innebära en total kostnadsökning med 15 miljoner kronor varav 12,5 miljoner avser handläggning av ett ökat inflöde av bostadstilläggsärenden och 2,5 miljoner avser hantering av ett ökat inflöde av telefonsamtal och e-post.

Kostnadsuppskattningen baseras på kalkyler utifrån administration i myndighetens nya systemstöd där en stor del av de tillkommande ärendena förväntas kunna hanteras helt maskinellt och där kostnaderna per ärende därför beräknas bli lägre än i nuvarande system. Det finns således vissa osäkerheter i detta underlag, då det nya systemet ännu inte är i drift.

---

Detta remissvar har beslutats av Pensionsmyndighetens styrelse efter föredragning av verksamhetsutvecklaren Anna Gidmark. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen Ole Settergren, enhetscheferna Martina Irving och Kent Larsson, juristerna Therese Ahrling och Mårten Rye-Danjensen, verksamhetsutvecklarna Ann-Sofie Kraft Nilsson, Linda Nygren och Annika Rydén, verksamhetscontroller Christian Hansson, IT-arkitekten Håkan Isaksson samt analytikerna Stefan Granbom och Erland Ekheden, deltagit.

Daniel Barr

Anna Gidmark

## Bilaga 1

**Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken**

Härigenom föreskrivs att 102 kap. 30 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**102 kap.****30 §**

Summan av inkomsterna enligt 29 § 1–3 ska alltid anses utgöra lägst en tolfedel av det för den försäkrade gällande fribeloppet enligt 17–19 §§ efter avdrag för beräknad preliminär skatt enligt 29 § 1. I fråga om makar ska inkomsterna för var och en av dem beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda inkomster.

För den som är född 1938 eller senare ska inkomsterna från och med den månad då han eller hon fyller 65 år, i stället för de belopp som anges i 17 §, alltid, efter avdrag för beräknad preliminär skatt enligt första stycket, anses utgöra lägst en tolfedel av

- 2,13 prisbasbelopp för den som är ogift, och
- 1,9 prisbasbelopp för den som är gift.

För den som är född 1937 eller tidigare ska inkomsterna i stället för de belopp som anges i 17 §, alltid, efter avdrag för beräknad preliminär skatt enligt första stycket, anses utgöra lägst en tolfedel av

- 2,221 prisbasbelopp för den som är ogift, och
- 1,986 prisbasbelopp för den som är gift.

1. Denna lag träder i kraft den 15 november 2019 och tillämpas på förmåner som avser tid från och med 1 januari 2020.

## Bilaga 2

### **Sambandet mellan högre inkomst och högre pension**

Det så kallade respektavståndet, det vill säga skillnaden i disponibel pensionsinkomst mellan den som har arbetat och den som inte har arbetat i full omfattning eller inte alls, minskar med de nya reglerna för grundskyddet jämfört med de gamla reglerna. Det beror på att med de nya reglerna ökar disponibel inkomst mer för den som inte har arbetat än för den som har arbetat. Om riktåldern, i princip pensionsåldern, höjs med ett år så ökar dock respektavståndet med mer än vad de nya reglerna för grundskyddet sänker det. Den högre "pensionsåldern" påverkar endast nytillkommande pensionärer och inte de som nu är pensionärer. Sedan är det naturligtvis också så att respektavståndet vid riktåldern skulle varit ännu större i frånvaro av de lagda förslagen.

Snarlikt respektavståndet är vad som benämns marginaleffekter, det vill säga hur mycket av en inkomstökning som inte medför en höjning av pensionen. Marginaleffekterna ökar med de nya reglerna för grundskyddet eftersom fler personer beräknas få garantipension och bostadstillägg. Antalet personer beräknas öka med cirka 70 000 för garantipension och cirka 3 000 för bostadstillägg. Ökningen av antalet personer med garantipension har störst betydelse för att marginaleffekterna ökar, men även inom bostadstillägg ökar marginaleffekterna på grund av de nya reglerna. Höjningen av pensionsåldern kommer ha en sänkande effekt på antalet personer som berörs av grundskyddet. Antalet beräknas minska med cirka 30 000 om pensionsåldern höjs ett år. Om hänsyn tas till både effekten av höjt grundskydd och höjd pensionsålder blir det således netto fler personer med grundskydd, men när det har gått fler år med reformen kan nettoeffekten bli lägre.

#### **Nivån för grundskyddet**

Nivån på grundskyddet bestämmer eller påverkar kraftigt inkomstnivån för de pensionärer som har låg, eller genomsnittlig, inkomstgrundad pension och samma inkomstgruppers möjligheter att förbättra sin pension genom arbete. Den senare möjligheten begränsas av att grundskydd leder till marginaleffekter. Ett grundskydd på tillräcklig nivå innebär att de pensionärer som har det sämst ställt ändå kan ha en acceptabel levnadsstandard. De marginaleffekter som ett grundskydd för med sig innebär dock att det ur pensionshänseende för vissa personer inte lönar sig att arbeta. Det kan ha en viss minskande effekt på utbudet av arbete. Vidare kan det uppfattas som orättvist om skillnaden i pension mellan de som arbetat och de som inte gjort det är liten. Utöver att upplevas som orättvist, sannolikt främst av de som har arbetat mycket, kan det även minska förtroendet för pensionssystemet. Uppfattningen om vad som är rättvist respektive orättvist är olika för olika individer. Stora skillnader i pension som beror på stora skillnader i livsinkomst uppfattar vissa som mer orättvist än samma pension för olika livsinkomst.



### Skillnad i pensionsnivå mellan att arbeta och att inte arbeta

I Ds 2018:8 benämndes skillnaden i pension netto efter skatt mellan en person som har arbetat normalt och en person som inte har arbetat för ”respektavstånd”. Måttet avser skillnaden i antal kronor per månad för disponibel inkomst.

Vi jämför här två ensamboende pensionärer; en person som inte arbetat och som enbart uppbär garantipension (typfall 1) och en person som arbetat hela livet med medellön och har en allmän pension på 15 000 kronor per månad samt med en tjänstepension på 4 000 kronor per månad (typfall 2). Typfall 1 har inga tillgångar och för typfall 2 visar vi ett exempel utan tillgångar och ett exempel med tillgångar. I exemplet med tillgångar får typfall 2 inget bostadstillägg. Eftersom typfall 2 har arbetat och därför haft högre inkomster kan det ofta vara rimligt att anta att den pensionären har tillgångar. Det är få som får bostadstillägg med en pension i storleksordningen likt typfall 2. Den viktigaste förklaringen till det är att de flesta pensionärer antingen är sammanboende eller har tillgångar. Beräkningen utgår från ett fall med en hyra på 5 600 kronor per månad och ett fall med en hyra på 7 000 kronor per månad. Det nuvarande taket inom bostadstillägg är 5 600 kronor per månad men höjs till 7 000 kronor per månad med de föreslagna reglerna. En hyra på 5 600 kronor per månad bedöms vara nära en genomsnittlig hyra för en ensamboende pensionär.

I båda fallen med en hyra på 5 600 kronor per månad och med en hyra på 7 000 kronor per månad minskar respektavståndet med de föreslagna reglerna, något som inte framgår tydligt i det remitterade förslaget.

Störst minskning i respektavstånd blir det med en hyra på 7 000 kronor per månad och när typfall 2 har tillgångar. Då minskar respektavståndet från 2 092 kronor per månad till 961 kronor per månad, det vill säga skillnaden mellan att ha arbetat hela livet med en medellön och inte ha gjort det är mindre än 1 000 kronor per månad. Det beror främst på att bostadstillägget med de nya reglerna höjs relativt mycket för den som enbart har garantipension.

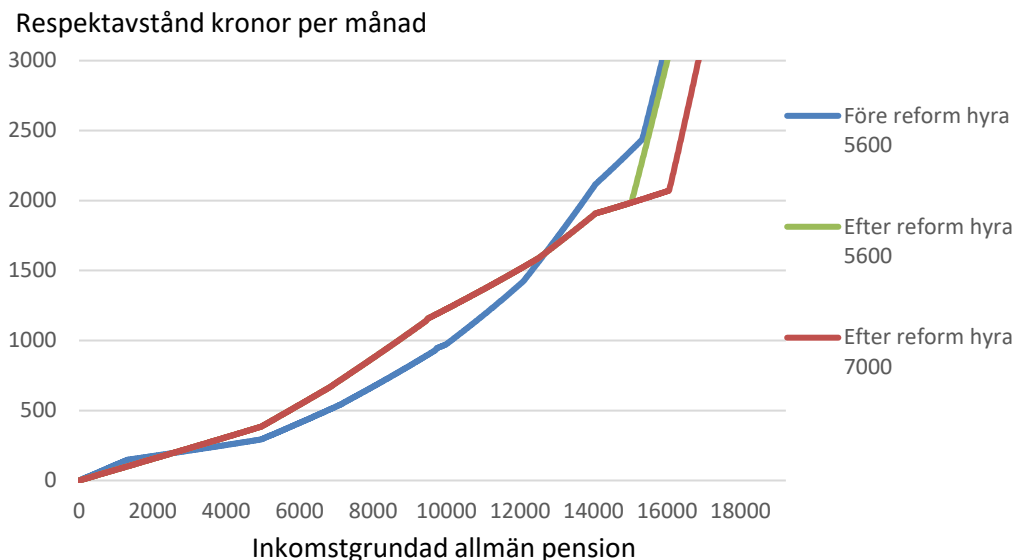
**Tabell 2 Respektavstånd mellan typfall 1 och 2 före och efter höjningen av grundskyddet**

Hyra (kr)	Typfall	Före reform (kr)	Efter reform (kr)
5600	Typfall 2 utan tillgångar	2348	1982
5600	Typfall 2 har tillgångar och får ej bostadstillägg	2092	1941
7000	Typfall 2 utan tillgångar	2348	1982
7000	Typfall 2 har tillgångar och får ej bostadstillägg	2092	961

Tabell 2 visar skillnad i disponibel inkomst mellan typfall 1 och 2 (respektavstånd) före och efter grundskyddsreform. Beräkningarna är gjorda med ett prisbasbelopp om 47 200 kronor år 2020, utifrån hur det skulle ha sett ut om nuvarande regelverk bibehållits år 2020 samt utifrån hur det ser ut med föreslagna regler för grundskyddet. Vid antagande om en hyra på 5 600 kronor per månad och att typfall 2 inte har tillgångar skiljer det före reformen 2 348 kronor per månad mellan typfall 1 och 2. Efter grundskyddsreformen har skillnaden minskat till 1 982 kronor per månad. Att skillnaden minskar beror på att viktningen av tjänstepension höjs från 80 procent till 92 procent i reglerna för bostadstillägg vilket ger lägre bostadstillägg för typfall 2 med

nya regler, samtidigt som typfall 1 får högre garantipension med nya regler. På den andra raden visas typfall 2 med tillgångar och följderna att det inte lämnas något bostadstillägg som jämförs med typfall 1. På rad 3 och 4 visas skillnaden för typfallen fast med en hyra på 7 000 kronor per månad. Disponibel inkomst ökar relativt mycket för typfall 1 när grundskyddet höjs samtidigt som typfall 2 också får bostadstillägg vilket gör att skillnaden inte blir större. Bostadstillägg har en utjämnande effekt mellan de två typfallen.

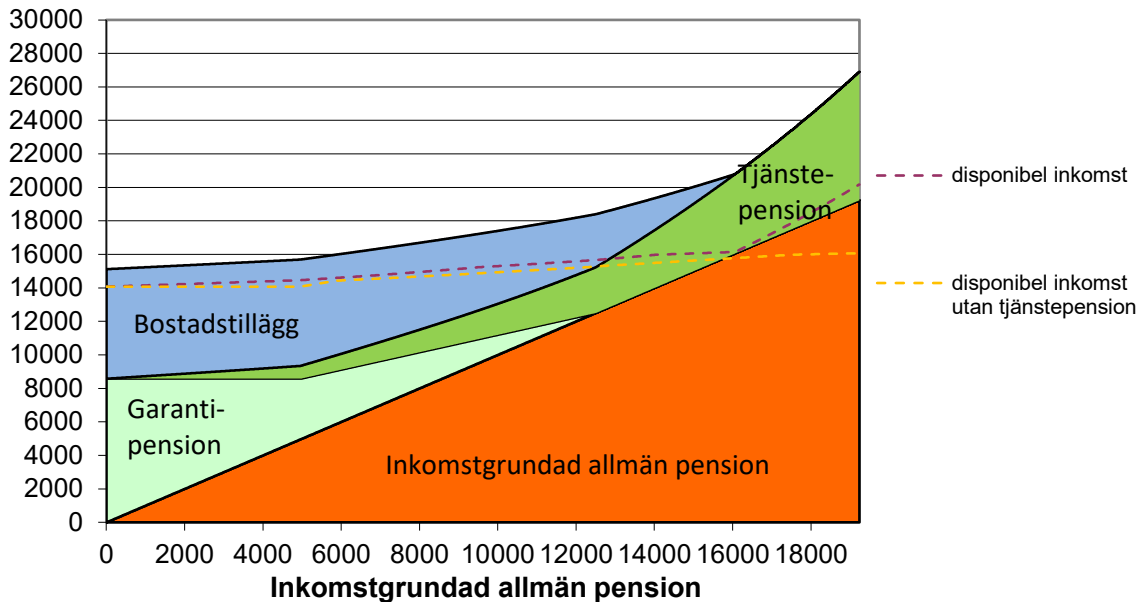
**Figur 2 Respektavstånd kronor per månad före och efter reform samt med en hyra på 5 600 kronor per månad respektive 7 000 kronor per månad**



Figur 2 visar respektavståndet, skillnad mot typfallet med enbart garantipension, före och efter reform för olika nivåer på den inkomstgrundade allmänna pensionen. Vi har beräknat med en hyra på 5 600 kronor per månad respektive 7 000 kronor per månad. Grön linje följer röd linje fram till cirka 15 000 kronor per månad i inkomstgrundad allmän pension. För den pensionär som har under 12 300 kronor per månad i inkomstgrundad allmän pension ökar respektavståndet med de nya reglerna. Det beror huvudsakligen på att den inkomstgrundade allmänna pensionen viktas till 92 procent i beräkningen av bostadstillägg. Det innebär att individen får behålla mer av bostadstillägget om pensionen ökar, vilket alltså gäller fram till 12 300 kronor per månad. Enligt nuvarande regler tas 100 procent av pensionen upp i beräkningen och sedan avtrappas den med 62 procent vid låga pensionsnivåer. Det blir då förmånligare med 92 procent viktning av inkomster än dagens 100 procent.

**Figur 3 Summa pensionsinkomster för en ensamstående pensionär född 1938 eller senare med låg förmögenhet år 2020. Tjänstepension, bidrag, inkomstskatt och nya regler för grundskyddet är inkluderade.**

#### Summa pension



Figur 3 visar summan av pensionsinkomster före skatt, heldragen linje, och efter skatt, streckad linje, vid olika nivåer för inkomstgrundad allmän pension. Tjänstepension, bidrag och nya regler för grundskyddet är inkluderade. Skillnaden mellan en person med låg eller ingen inkomstgrundad pension samt en med hög pension är cirka 4 400 kronor.

Figur 3 visar att skillnaden i pension efter skatt är relativt liten mellan dem med hög respektive låg pension, beroende på att de med låg pension har rätt till bostadstillägg. I båda fallen är pensionären ensamboende och har låg förmögenhet. Den som har ingen eller låg inkomstgrundad pension med bostadstillägg har cirka 14 100 kronor i inkomst efter skatt (7 540 kronor i pension efter skatt plus 6 540 kronor i bostadstillägg) medan den med hög pension, 18 000 kronor i inkomstgrundad allmän pension, har cirka 18 500 kronor i inkomst efter skatt inklusive tjänstepension. Skillnaden mellan dessa två ytterligheter är därmed cirka 4 400 kronor per månad efter skatt.

Om tjänstepensionen undantas får individerna 14 100 kronor respektive 16 000 kronor efter skatt och med bostadstillägg. Skillnaden är då endast 1 900 kronor per månad mellan låg och hög pension. Observera att beskrivningen här avser ensamboende pensionärer. Många pensionärer är sammanboende, vilket innebär att parets inkomster läggs samman vid prövning av rätt till bostadstillägg. Det innebär ofta att även den i hushållet som har låg pension inte har rätt till bostadstillägg. Det finns därför många pensionärer som har en pension som är betydligt lägre än de 14 100 kronor efter skatt, som anges ovan men som ändå inte får bostadstillägg.

#### Marginaleffekter

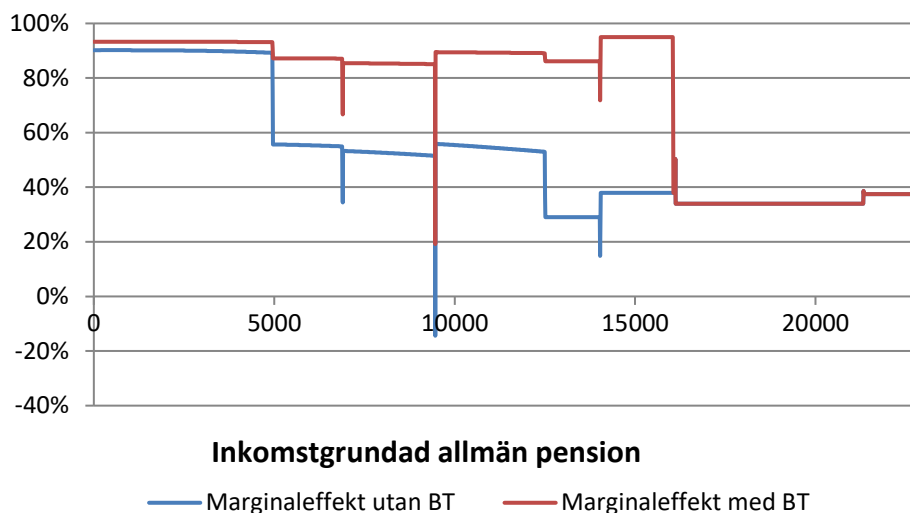
Antalet personer med grundskydd beräknas med de nya reglerna för grundskyddet öka med cirka 70 000 för garantipension och med cirka 3 000 för bostadstillägg. Andelen

pensionärer 65 år och över som har något grundskydd beräknas därmed öka från 43 procent till 46 procent.

Eftersom antalet personer med garantipension ökar med de föreslagna reglerna kommer marginaleffekterna inom pensionssystemet öka något. Även marginaleffekterna för bostadstillägg beräknas öka lite på grund av de föreslagna reglerna.

Nedan visas figur 4 med marginaleffekterna med de föreslagna reglerna utifrån inkomstgrundad allmän pension. Vid några nivåer sjunker marginaleffekterna kraftigt mot närliggande inkomst vilket beror på skattereglernas utformning. Dessa skatteregler kan behöva ses över.

**Figur 4 Marginal-effekt med nya regler 2020 utifrån inkomstgrundad allmän pension**



Med både grundskyddshöjning och höjning av riktålder med ett år. Om det till höjningen av grundskyddet läggs att typfallen tar ut sin pension ett år senare, och att höjningen av pensionsåldern innebär att grundskyddet inledningsvis kan tas emot först vid 66 års ålder, så ökar respektavståndet jämfört med nuvarande regler. Jämfört med före reformen minskar dock skillnaden för typfallet med en hyra på 7 000 kronor per månad, se tabell 3. Respektavståndet hade naturligtvis ökat ännu mer om höjningen av riktåldern genomförts utan grundskyddsförändringen.

**Tabell 3 Respektavstånd mellan typfall 1 och 2 före och efter höjning av pensionsåldern (typfallen tar ut pension ett år senare)**

Hyra (kr)	Typfall	Före reform (kr)	Efter reform och typfallen höjer sin pensionsålder med ett år (kr)
5600	Typfall 2 utan tillgångar	2348	2809
5600	Typfall 2 har tillgångar och får ej bostadstillägg	2092	2809
7000	Typfall 2 utan tillgångar	2348	2052
7000	Typfall 2 har tillgångar och får ej bostadstillägg	2092	1829

Tabell 3 visar skillnad i disponibel inkomst mellan typfall 1 och 2 (respektavstånd) före och efter reform samt inklusive en höjning av pensionsåldern med ett år. Beräkningarna är gjorda med ett prisbasbelopp om 47 200 kronor år 2020. Skillnaden ökar till 2 809 kronor per månad för typfall 2 med en hyra på 5600 kronor och utan tillgångar. Det innebär att typfall 2 arbetar ett år till och tar ut pension ett år senare, samt därmed får högre pension. Typfall 1 som enbart får garantipension får samma pension som med grundskyddshöjningen. På den andra raden visas typfall 2 med tillgångar och följderna att det inte lämnas något bostadstillägg som jämförs med typfall 1. På rad 3 och 4 visas skillnaden för typfallen fast med en hyra på 7 000 kronor per månad. I fallet med en hyra på 7 000 kronor per månad minskar skillnaden även vid beaktande av en höjning av pensionsåldern på ett år, från 2 348 kronor per månad med nuvarande regler till 2 052 kronor per månad med grundskyddshöjning och höjning av pensionsåldern med ett år. Disponibel inkomst ökar relativt mycket för typfall 1 när grundskyddet höjs samtidigt som typfall 2 också får bostadstillägg vilket gör att skillnaden inte blir större. Bostadstillägg har en utjämnande effekt mellan de två typfallen.