



VÄGVALSERIE OM PENSIONERNA

Alternativ för ett enklare grundskydd

Rapport nr 1 i vägvalsserie om pensionerna



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

1.	Det nuvarande grundskyddet	1
1.1.	Grundskyddets alla förmåner gör systemet komplext	1
1.2.	Andelen som får grundskydd ökar	4
1.3.	Handläggningen kan effektiviseras - men regelsystemet begränsar	7
2.	Behovet av en översyn av grundskyddet.....	8
2.1.	Vad är egentligen målet med grundskyddet?.....	8
2.2.	Avvägningen mellan enkelhet och träffsäkerhet.....	11
2.3.	Det finns sammantaget skäl för att se över grundskyddet	12
3.	Alternativa förenklingar inom ramen för det nuvarande grundskyddets struktur	14
3.1.	Förenklingar av garantipensionen	14
3.1.1.	Underlaget för garantipension ersätts med faktisk utbetald allmän pension	14
3.1.2.	Enklare formel för avräkning av garantipensionen	17
3.1.3.	Förenkla genom att inte ta hänsyn till civilståndet	20
3.1.4.	Garantipensionen undantas från inkomstbeskattningen.....	23
3.1.5.	Några kommentarer	24
3.2.	Förenklingar av bostadstillägget	25
3.2.1.	Bostadstillägg ersätts med ett konsumtionsstöd till äldre.....	25
3.2.2.	Slopad förmögenhetsprövning	26
3.2.3.	Särskilda bostadstillägget slopas	27
4.	Alternativ med ett nytt grundskydd med endast en förmån	29
5.	Slutsatser	32
Bilaga	34
	Bakgrund om bostadstillägget.....	34

Förord

Pensionssystemet, pensionerna och pensionärernas ekonomi har debatterats mycket under de senaste åren. Helt naturligt finns det olika intressen i pensionsdebatten och därmed förmedlas delvis olika bilder av hur det står till med pensionerna och pensionssystemet. I syfte att bidra till att pensionsdebatten vilar på saklig grund initierade Pensionsmyndigheten under hösten 2021 och våren 2022 en faktaserie där vi redovisade fakta och fördjupning i frågor som vi bedömer är centrala när pensioner debatteras. Vi ville ge ett bidrag till svar på frågan: Hur står det egentligen till med pensionerna och pensionssystemet?

Riksdagens olika beslut och den pågående pensionsdebatten visar att även om pensionssystemet i teknisk mening fungerar i enlighet med intentionerna från 1990-talet så accepteras inte dess effekter på pensionerna fullt ut. Som en fortsättning på faktaserien initierar Pensionsmyndigheten därför en andra serie med rapporter om alternativa utvecklingsvägar för Sveriges pensionssystem – om regeringen och riksdagen skulle vilja göra fler förändringar.

Rapporterna i serien beskriver några olika förändringar av pensionssystemet och vilka konsekvenser de skulle leda till på kort och lång sikt för samhälle och individer. Pensionssystem kan utformas på många olika sätt och våra alternativ i rapporterna gör inte anspråk på att vara uttömmande. Syftet med rapportserien är att bidra till en informerad diskussion om eventuella vägval för pensionssystemet och om vilka principer och mål det kan ha. Vilket pensionssystem vi bör ha eller om det bör förändras är i första hand en politisk fråga och Pensionsmyndigheten tar inte ställning till vare sig om eller hur pensionssystemet bör förändras.

Vid regelförändringar som sker i ett så långsiktigt samhällskontrakt som ett pensionssystem är det extra viktigt att sådana förändringar är väl genomtänkta och brett förankrade. Grunderna i ett pensionssystem behöver vara långsiktiga för att förvärvsaktiva ska kunna fatta medvetna val kring arbete och sparande. Om det är möjligt, eller inte är möjligt, att upprätthålla ett stabilt regelverk är därför i sig en faktor att beakta vid utformningen av allmänna pensionssystem.

Detta är den första rapporten i en vägvalsserie om pensionssystemet, förutom vägvalsseriens inledande portalrapport. I vägvalsserien ingår ytterligare tre rapporter som kommer publiceras enligt följande;

2. *Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner.* Publicering 1 februari 2023
3. *Höjda pensioner inom ramen för nuvarande pensionssystem.* Publicering 1 mars 2023
4. *Ett nytt pensionssystem?* Publicering 29 mars 2023

Stockholm december 2022

Ole Settergren
Analyschef

Sammanfattning

Grundskyddet i ålderspensionssystemet består av fyra förmåner som alla är inkomstprövade men på olika sätt och med detaljerade regelsystem. Därtill finns den nya förmånen inkomstpensionsstillägg. Grundskyddet blir därmed komplext och svårt att förstå. Det finns därför skäl att se över möjligheterna för ett enklare och möjligen även mer ändamålsenligt grundskydd.

Pensionärer som har låg eller ingen allmän inkomstgrundad pension och som har lämnat förvärvslivet har ofta små möjligheter att förbättra sin ekonomiska situation. För den gruppen finns det därför ett inkomstprövat grundskydd. Grundskyddets centrala delar består av garantipension, inkomstprövad mot allmän inkomstgrundad pension och bostadstillägg som inkomstprövas mot nästan alla inkomster och förmögenhet i hushållet. Dessa två förmåner är till stor del ett arv från tidigare pensionssystem. För en mindre grupp pensionärer räcker inte dessa förmåner till för att nå upp till en skälig levnadsnivå. Grundskyddet har därför under senare decennier byggts ut först med ett särskilt bostadstillägg därefter med ett äldreförsörjningsstöd som båda prövas mot hushållets inkomster och förmögenheter. Därutöver har inkomstpensionstillägget tillkommit under 2021. Den förmånen är inte utformad eller införd som en del av grundskyddet men den är skattefinansierad och betalas i många fall ut till pensionärer som får grundskydd.

Bland annat i syfte att ge grundskyddet till dem med störst behov, är reglerna för att kunna få förmånerna detaljerade. Fyra förmåner med detaljerade regler ger dock ett komplext grundskydd som är svårt för pensionärerna att förstå och ansöka om samt svårt för Pensionsmyndigheten att administrera och informera om. En konsekvens av komplexiteten är en ökad risk för felaktiga utbetalningar. Eftersom flera av förmånerna kräver en ansökan så uppstår också ett mörkertal då förmånerna inte når fram till alla som har rätt till dem. Ett grundskydd med detaljerade regler i syfte att uppnå en hög träffsäkerhet vad gäller både dem som anses ha rätt till förmånerna och storleken på förmånsbeloppet kan således i praktiken tappa i träffsäkerhet just för att reglerna är så detaljerade. Därmed finns också en risk för att tilliten till pensionssystemet tar skada.

Andelen pensionärer som får del av grundskyddet har successivt minskat sedan millennieskiftet. Men till följd av den höjda garantipensionen 2020 och i augusti 2022 så har andelen pensionärer som får grundskydd ökat påtagligt. Realinkomstminskningen 2022 leder också till att andelen garantipensionärer ökar 2023 och förväntas öka även 2024.

Enklare regler för grundskyddet betyder i allmänhet mindre omfattande och mindre detaljerade regler. Det medför ofta en lägre träffsäkerhet i förhållande till existerande, tolkade eller antagna mål eller åtminstone en förändrad träffbild i vilka som har rätt till grundskyddet och storleken på

deras förmån. Det finns en motsättning mellan enklare regler och eftersträvad träffsäkerhet. Enklare regler leder därför typiskt sett till att vissa pensionärer får mindre i ekonomiskt stöd alternativt att kostnaderna för försäkringen ökar. Vid en översyn av utformningen av grundskyddet i syfte att förenkla systemet är det därför av vikt att man slår fast vilka mål och principer som ska gälla för grundskyddet. I det ligger avvägningen mellan enkelhet och träffsäkerhet, det vill säga vilket pris i form av ökade kostnader eller minskad träffsäkerhet som lagstiftaren kan acceptera.

Ett enklare grundskydd går att uppnå genom förenklingar inom ramen för nuvarande struktur för grundskyddet. I rapporten redogörs för ett antal exempel på sådana förenklingar. Exempelen bygger på alternativ som i olika sammanhang diskuterats under senare år. De har i varierande grad nackdelar och behöver därför närmare utredas och övervägas. Exempelen är av det skälet heller inte Pensionsmyndighetens förslag.

För garantipensionen redogör vi för följande alternativ:

- alltid använda faktiskt utbetald pension som underlag när garantipension beräknas
- garantipensionen räknas av krona för krona mot den inkomstgrundade pensionen
- garantipensionen bestäms oberoende av civilstånd
- undanta garantipension från beskattning

För bostadstillägget redogör vi för följande alternativ:

- bostadstillägget görs om till ett konsumtionsstöd där beräkningen sker oberoende av den faktiska bostadskostnaden.
- bostadstillägget beräknas utan hänsyn till förmögenhet, eventuellt med undantag för fritidshus
- det särskilda bostadstillägget slopas

Det finns naturligtvis flera möjliga förändringar och om nuvarande struktur för grundskyddet ska behållas finns skäl att i en översyn även analysera andra alternativ. Exempelen är var för sig begränsade och syftar till att visa möjligheter inom nuvarande struktur med fyra förmåner för grundskyddet. De redovisade alternativen är dock möjliga att kombinera med varandra. Grundskyddet skulle med sådana justeringar och inom ramen för nuvarande system bli enklare att förstå och hantera än idag, men fortsatt skulle det finnas minst tre förmåner inom ramen för grundskyddet.

I rapporten redogörs därutöver för ett exempel på ett radikalt förenklat grundskydd som enbart har en förmån. Utgångspunkten för detta exempel är att förenkla och samtidigt tydligare utgå från ett mål om att så långt det är möjligt motverka relativ ekonomisk fattigdom bland pensionärer. Det är dock inte möjligt att åstadkomma ett betydligt enklare grundskydd utan en prislapp i form av högre kostnader för staten eller lägre förmåner för vissa individer. En radikal förändring av grundskyddet får också betydande sådana konsekvenser.

Pensionsmyndigheten konstaterar att målen för dagens grundskydd är otydliga och att summan av olika förmåner och regler är stort. Att målen är otydliga medför naturligtvis att det är svårt att veta om reglerna är effektiva.

De många förmånerna och deras utformning gör det mycket svårt för enskilda att förstå dem och deras effekter samt att förmånerna inte alltid når fram till alla som är berättigade till förmånen. Mot den bakgrunden finns det skäl att göra en översyn med syfte att förenkla grundskyddet, särskilt som grundskyddet successivt byggts ut och förändrats utan att det har gjorts någon helhetsbedömning av grundskyddet. En sådan översyn behöver dock ta sin utgångspunkt i en analys av ett långsiktigt mål för grundskyddet och vilket pris i form av kostnader eller omfördelningar som är rimliga att betala för ett enkelt men ändamålsenligt grundskydd.

1. Det nuvarande grundskyddet

1.1. Grundskyddets alla förmåner gör systemet komplext

De som på grund av ålder har lämnat förvärvslivet har normalt svårt att själva förbättra sin ekonomi. Det finns bland annat därför ett grundskydd inom pensionssystemet som garanterar en viss lägsta inkomst för de pensionärer som inte har tjänat in en tillräcklig egen inkomstgrundad pension. Att garantera en viss lägsta inkomst låter enkelt och skulle i varje fall i teorin vara det. I praktiken har det dock inte, så som framgår nedan, medfört ett enkelt regelverk.

Pensionssystemets grundskydd består av fyra förmåner; garantipension, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, som alla är inkomstprövade men på olika sätt. Därutöver inkomstbeskattas förmånerna olika. Under hösten 2021 infördes även ett inkomstprövat inkomstpensionstillägg för personer med inkomstgrundad pension mellan cirka 9 000 – 18 000 kronor per månad. Denna förmån betalas därmed i inte obetydlig utsträckning ut till personer som omfattas av grundskyddet. Den överväldigande majoriteten av de pensionärer som får grundskydd har också inkomstpension¹ och premiepension. Sammantaget finns det alltså sju statliga ålderspensions- eller pensionsrelaterade förmåner.

Grundskyddets fyra förmåner har olika och detaljerade regelverk, vilket sammantaget leder till ett regelverk som är svårt att överblicka och förstå. Inkomstpensionstillägget lämnas i hög grad också till dem som tar del av grundskyddet och bidrar till problemen som finns att förstå vad som är syftet med reglerna och deras sammantagna effekt. Eftersom bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd dessutom förutsätter en ansökan finns det oundvikligen ett mörkertal, det vill säga det finns pensionärer som är berättigade till exempelvis bostadstillägg, men som inte förstår att den möjligheten finns eller av andra skäl inte ansöker om förmånen.² Ett till synes träffsäkert regelsystem innebär därför att vissa pensionärer riskerar att gå miste om en del av grundskyddet. Vissa av reglernas utformning innebär också att det är svårt för Pensionsmyndigheten att kontrollera att de utbetalda beloppen beräknats utifrån korrekta förhållanden och därmed är de som ska betalas ut. På så sätt finns också en risk för lägre grad av rättssäkerhet för pensionären. Ett komplext system är också mer resurskrävande att administrera med ökad risk för att beloppet inte betalas ut i rätt tid eller att kostnaden för administrationen riskerar att bli hög.

¹ I denna rapport avses med inkomstpension även tilläggspension där det är relevant.

² Även de inkomstgrundade förmånerna har ett mörkertal, dvs. det finns personer som har intjänat pension som inte tar ut den. Vanligtvis handlar det om personer som inte (längre) bor i Sverige och som har intjänat små pensionsbelopp.

Garantipensionen syftar till att ge en viss lägsta inkomstnivå till dem som har låg eller ingen egen inkomstgrundad allmän pension. Den fungerar som en utfyllnad till den allmänna inkomstgrundade pensionen och räknas därför av mot en på visst sätt beräknad inkomstgrundade pensionen men inte mot andra inkomster. Avräkningen av garantipensionen sker i två steg där första steget är 100 procent eller krona för krona och det andra steget endast reducerar garantipensionen med 48 procent. Garantipension är en individuell förmån även om den har olika basnivåer beroende på om individen är ogift eller gift. Garantipensionen prövas alltid vid en ansökan om uttag av inkomstgrundad allmän pension, det vill säga garantipensionen kräver ingen egen ansökan.

För hel garantipension krävs 40 års bosättning i Sverige och att man uppnått ”riktåldern”, som från och med 2023 är 66 år. För den som har färre än 40 år minskas förmånsbeloppet i motsvarande grad.

Garantipensionens nivå syftar till en grundläggande levnadsnivå men inte till att vara ett tillräcklig ekonomiskt stöd för att pensionären ska kunna klara en rimlig bostadskostnad. Därför finns det kompletterande *bostadstillägget* som även det är inkomstprövat men till skillnad mot garantipensionen mot alla inkomster. Rätt till bostadstillägg kräver att pensionären ansöker om förmånen.

Bostadstillägget tar hänsyn till i princip alla inkomster i hushållet, samt till hushållets förmögenhet och till boendekostnaden. Inkomstpensionstillägget påverkar dock inte bostadstillägget. Inom bostadstillägget finns sedan 2012 också ett konsumtionsstöd utan koppling till bostadskostnaden som idag utgår med 840 kronor per månad till ensamstående och 420 kronor per månad för samboende. För personer med höga boendekostnader som har en i förhållande till bostadskostnaden låg inkomst finns också ett *särskilt bostadstillägg*.

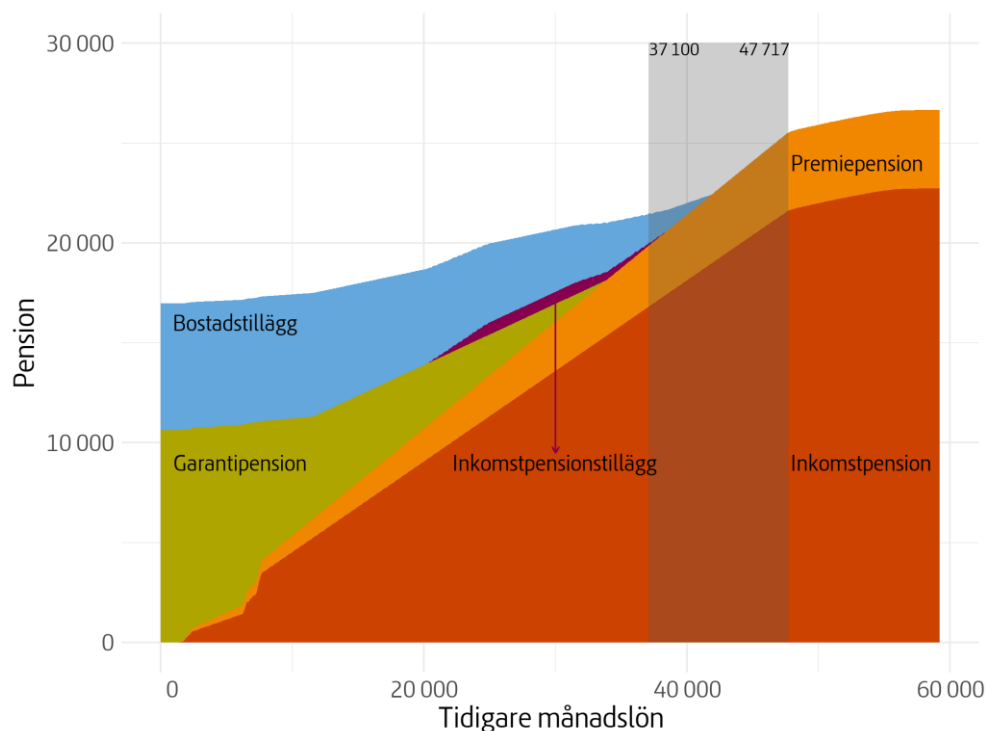
Alla pensionärer får inte full garantipension, eftersom de bott i Sverige färre än de 40 år som krävs för full garantipension. Det finns därför pensionärer som, trots garantipension och bostadstillägg, får en lägre inkomst än lagstiftaren velat acceptera. För att även dessa personer ska få en rimlig inkomststandard finns *äldreförsörjningsstöd*. Syftet med äldreförsörjningsstödet är att garantera att pensionären når upp till en definierad skälig levnadsnivå när bostadskostnaden är betald. Den skäliga levnadsnivån är på en nivå något över nivån för försörjningsstöd, och något under nivån som följer av full garantipension. Rätt till särskilt bostadstillägg samt äldreförsörjningsstöd prövas samordnat när ansökan görs om bostadstillägg. Pensionären ansöker alltså om alla tre förmånerna samtidigt.

Inkomstpensionstillägget (IPT), är inkomstprövat mot den inkomstgrundade pensionen och finansieras genom statens budget och betalades ut första gången i september 2021. Förmånen infördes med motiveringen att öka respektavståndet, som avser skillnaden i pensionsinkomst för den som har

arbetat och den som inte har arbetat ett helt yrkesliv.³ IPT syftar till att förstärka den inkomstgrundade pensionen. Det finansieras dock som ett bidrag genom statens budget och betalas i många fall ut till dem med grundskydd.

Figur 1 nedan visar de olika pensionsdelarna för en pensionär född 1957 som går i pension 2023 vid 66 års ålder med olika tidigare månadsinkomster.⁴ Det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet ingår här i fältet för bostadstillägg.

Figur 1 Pensionsutfall för en person född 1957, pensionsålder 66 år



Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell

Den inledningsvis hackiga utvecklingen för inkomstpensionen beror på att det krävs en pensionsgrundande inkomst på minst 0,423 prisbasbelopp för att få pensionsrätt, det så kallade intjänandegolvet. Hyresbeloppet inom bostadstillägget är här satt till 6 000 kronor per månad. Avgiftstaket för allmän pension är 47 717 kronor per månad år 2022 och 2021 års medellön i Sverige var 37 100 kronor per månad.

³ Respektavståndet ökar för dem med ett beräkningsunderlag (som är inkomstgrundade pensioner som beräknas på samma sätt som vid prövningen av garantipensionen) mellan 9 000 och 14 000 kr/månad gentemot den som saknade inkomster. För dem med inkomster över 14 000 kronor/månad beviljas ett lägre IPT och för dessa minskar avståndet till dem med det maximala beloppet av IPT. IPT försvagar avgifts- och livsinkomstprincipen.

⁴ Typfallet börjar arbeta vid 23 års ålder och är ensamstående. Inkomsterna under förvärvslivet har följt den genomsnittliga inkomstutvecklingen och avkastningen för premiepensionen motsvarar den genomsnittliga värdeutvecklingen på fondtorget. För mer information om typfall se Pensionsmyndighetens rapport "Hyr typiskt är ett typfall" 2021

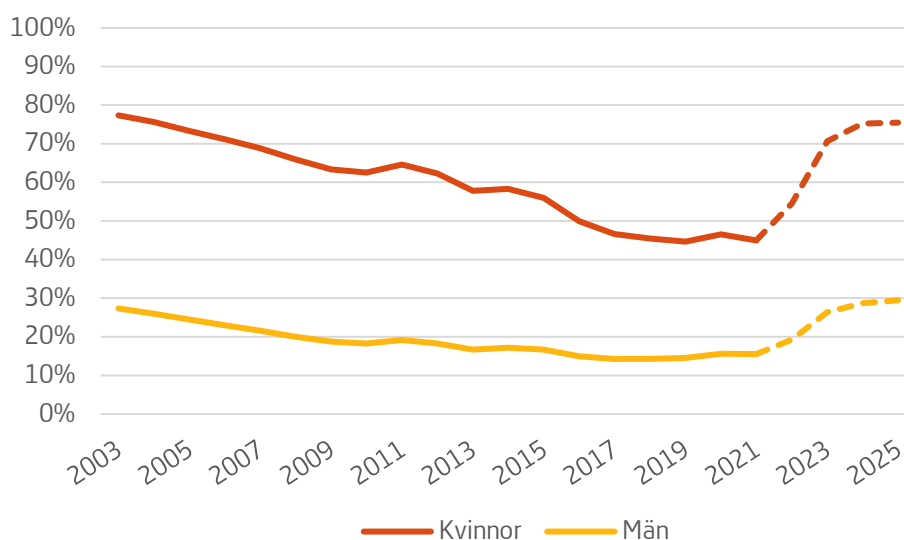
1.2. Andelen som får grundskydd ökar

En betydligt högre andel kvinnor än män får garantipension. Gemensamt för båda könen är att andelen som tar del av garantipensionen successivt har sjunkit fram till 2017. Ett skäl till den utvecklingen är att inkomsterna i Sverige utvecklats positivt i fasta priser. Garantipensionen är värdeskyddad och utvecklas därför i takt med inflationen, som fram tills nyligen varit mycket låg. Inkomstpensionen följer däremot förändringen i genomsnittsinkomst så som den mäts av inkomstindex⁵. Ökningen av inkomstindex har i allmänhet varit högre än inflationen. När förändringen i inkomstindex överstiger inflationen med 1,6 procent så innebär det att inkomstpensionen ökar med mer än garantipensionen. Nya pensionärer har också i allmänhet allt högre ingångspensioner och en allt mindre andel av nya pensionärer förväntas därmed få garantipension.

Andelen pensionärer som får garantipension har ökat betydligt under 2022, vilket beror på den förhållandevis stora ökningen av garantipensionen i augusti 2022. En viss ökning ses redan 2020 då riksdagen höjde garantipensionen första gången. Andelen pensionärer med garantipension kommer att öka även 2023, vilket beror på att prisbasbeloppet för 2023 ökar med 8,7 procent, samtidigt som inkomstpensionen ökar med 3,0 procent. Enligt nuvarande prognos för indexeringen 2024 sker ytterligare en ökning av garantipensionens värde i förhållande till inkomsterna. Det leder till ytterligare ökning av andelen pensionärer med garantipension och till att denna andel under 2024 förväntas vara i nivå med vad den var när garantipensionen infördes 2003.

⁵ Inkomstpensioner som börjat att utbetalas räknas årligen om med förändringen i inkomstindex minus det förskott på inkomstillväxten om 1,6 procent som ingår i beräkningen av inkomstpensionen. Genom att (om) nytillträdande pensionärer, tack vare inkomstutvecklingen, har högre inkomstpensioner än äldre pensionärer kan inkomstpensionerna i genomsnitt utvecklas i takt med inkomstutvecklingen, trots avdraget 1,6 procent.

Figur 2 Andel kvinnor och män med utbetalning av garantipension för perioden 2003–2021 och prognos 2022 och framåt



De statliga utgifterna för det samlade grundskyddet beräknas uppgå till nästan 39 miljarder kronor för 2023. Utgifterna för garantipension beräknas till cirka 26 miljarder kronor. Garantipensionen inkomstbeskattas med cirka 5 miljarder. Det samlade grundskyddet efter skatt som pensionärerna får uppgår alltså till cirka 34 miljarder kronor. Tabell 1 nedan visar andelen pensionärer 66 år och äldre som berörs av grundskyddet – garantipension (GP), bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd (BTP). I tabellen framgår också andelen personer som är 66 år och äldre har relativt låg ekonomisk standard ("fattiga"). Måttet för låg ekonomisk standard är ett relativt mått, det vill säga det visar den ekonomiska standarden i förhållande till hela befolkningen. Eftersom löntagare i genomsnitt inte får kompensation för inflationens effekter medan garantipensionen följer prisutvecklingen så får de sämst ställda pensionärerna relativt övriga befolkningen en förbättrad ekonomisk standard 2023 och enligt prognosen även 2024. Av det skälet beräknas andelen relativt fattiga pensionärer minska till 7,5 procent 2023. Som jämförelse var andelen pensionärer med låg ekonomisk standard 13 procent 2020.

Tabell 1 Uppskattat antal pensionärer 66 år eller äldre, andelen pensionärer med grundskydd samt andelen äldre i ekonomisk fattigdom, prognos för 2023

	Antal pensionärer	Andel med GP men inget BTP	Andel med GP och BTP	Andel som saknar grundskydd	Andel fattiga
Kvinnor	1 040 600	43,5%	21,9%	31,4%	8,2%
Män	896 600	16,0%	10,3%	71,5%	6,6%
Totalt	1 937 100	30,7%	16,5%	50,0%	7,5%

Källa: SCB och undersökningen om hushållens ekonomi 2020 (starurvalet, avseende i Sverige folkbokförda personer), uppräknad till 2023 med avseende på befolkning, ekonomi och för

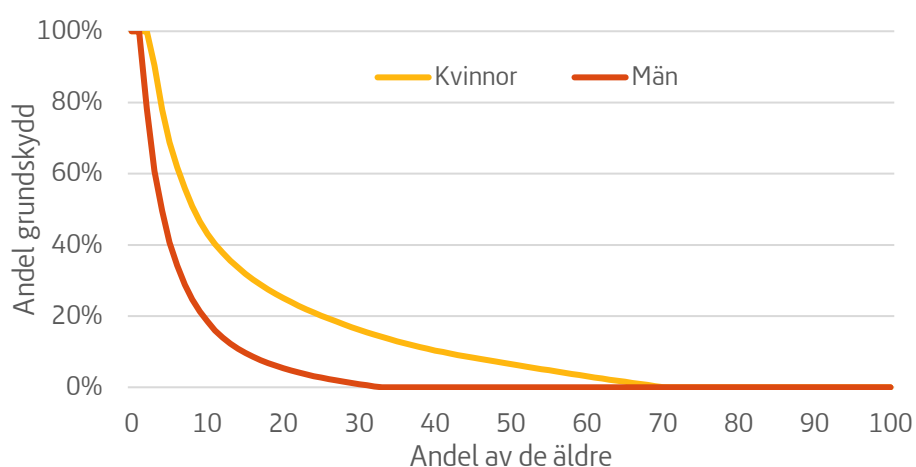
året gällande regler.

Not 1: GP –garantipension, BTP – Bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd.

Not 2: Måttet för andel fattiga är relativ låg ekonomisk standard, det vill säga en disponibel inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten i Sverige.

I figur 3 illustreras hur stor andel grundskyddet utgör av pensionärernas disponibla inkomster. Pensionärerna är sorterade från lägsta till högsta andelen. Vi ser att det är skillnad i andelar mellan kvinnor och män. För cirka åtta procent av de kvinnliga pensionärerna utgör grundskyddet mer än 50 procent av den disponibla inkomsten. Motsvarande andel för männen är omkring fyra procent. Av figuren framgår också, vilket även ses i tabellen ovan, att nästan 30 procent av männen har minst en av grundskyddets förmåner och motsvarande andel bland kvinnorna är nästan 70 procent.

Figur 3 Grundskyddets andel av de äldres disponibla inkomst, 2023



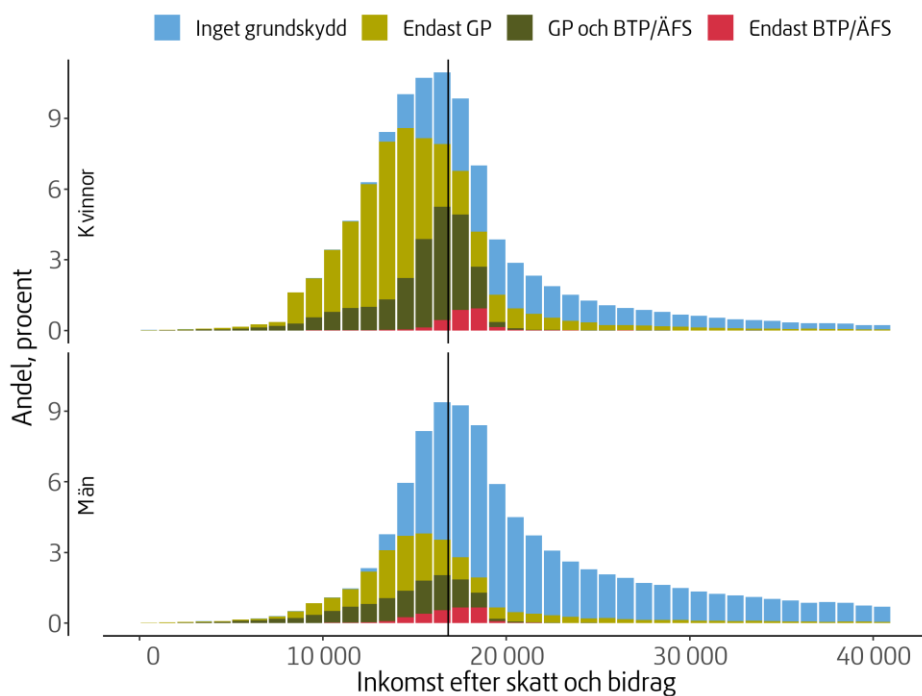
Källa: SCB och undersökningen om hushållens ekonomi 2020 (starurvalet), uppräknad till 2023 med avseende på befolkning, ekonomi och för året gällande regler.

Figur 4 visar andelen pensionärer med viss disponibel inkomst, uppdelat på kvinnor och män. Figuren visar också vad den disponibla inkomsten består av, dels olika delar av grundskyddet samt andelen som enbart har inkomstbaserad pension⁶. Summan av andelarna inom de olika inkomstklasserna för kvinnor respektive män uppgår till 100 procent. De som enbart har inkomstgrundad pension, det vill säga personer som inte hade någon grundskyddsformån alls, är markerade med ljusblå färg. I figuren framgår även ett vertikalt streck som visar 2023 års gräns för maximalt grundskydd för ensamstående efter skatt, 16 822 kronor per månad. Beloppet gäller för en ensamstående person med full garantipension, dvs. någon som har 40 bostättningsår, och maximalt bostadstillägg. Det finns dock väldigt få sådana personer.

I rapporten har genomgående inkomstpensionstillägget inte behandlats som en del av grundskyddet, ett ställningstagande som inte är självklart.

⁶ I inkomstbaserad pension ingår även tjänstepension och en liten andel personer med löneinkomster.

Figur 4 Inkomstfördelningen för pensionärer, kvinnor och män, uppdelat på grundskydd, 2023



Källa: SCB och undersökningen om hushållens ekonomi 2020 (starurvalet), uppräknad till 2023 med avseende på befolkning, ekonomi och för året gällande regler.

Not: GP=Garantipension, BTP = bostadstillägg till pensionärer, ÄFS = äldreförsörjningsstöd.

1.3. Handläggningen kan effektiviseras - men regelsystemet begränsar

Regelsystemet för grundskyddet är detaljerat och kräver information om vissa förhållanden som endera myndigheten måste inhämta eller pensionären eller tredje part lämna ifrån sig. Det skapar begränsningar för effektivisering men det går att göra förenklingar och försök med detta pågår. En sådan åtgärd som nu utreds inom Pensionsmyndigheten är att se om ytterligare automatisering av uppgiftsinhämtning kan ske.

Genom att hämta in uppgifter maskinellt kan hanteringen av det nuvarande grundskyddet förhoppningsvis effektiviseras. Pensionsmyndighetens bedömning är dock att komplexiteten medför begränsningar och att det därför finns skäl att även överväga förändringar av grundskyddets struktur och regler.

2. Behovet av en översyn av grundskyddet

2.1. Vad är egentligen målet med grundskyddet?

Grundskyddets olika delar har olika historia och delvis olika syften. De har under decennier utvecklats utan att helheten har analyserats. Tvärtom har det vid flera tillfällen byggts på med tillägg utan att helheten beaktats.

Garantipensionen har sina rötter i folkpensionen från 1913.

Garantipensionen har dock en mycket annorlunda utformning än den tidigare folkpensionen men nivåer och regler har ändå arv från folkpensionen på så sätt att garantipensionens nivå syftade till att motsvara grundskyddet, dvs. folkpensionen och pensionstillskottet, i det gamla systemet.

Syftet med garantipensionen är att ge äldre med inga eller låga förvärvsinkomster ett ekonomiskt skydd som ger en inkomst som ligger klart över vad som krävs för en ”skälig levnadsstandard”.⁷ I det syftet beaktas dock enbart inkomstgrundad allmän pension.

Garantipensionen är utformad på ett sådant sätt att den kan anses vara både för ”generös” och för ”snål” för att kunna anses syfta till att säkerställa en skälig levnadsnivå. För generös eftersom den bortser från pensionärens inkomster utöver inkomstgrundad pension och hushållets inkomster i övrigt, även om garantipensionen för gift är lägre än för ogift. Även det faktum att garantipensionen inte beaktar förmögenhet skulle kunna anföras som skäl för att den är mer generös än nödvändigt för att säkerställa en ekonomi klart över ”skälig levnadsnivå”.

Garantipensionen är vidare ”för generös” på så sätt att den inte minskas med hela ökningen av den allmänna inkomstgrundade inkomsten, utan med 48 procent av denna. Skälet till den förhållandevis låga avräkningsprocenten är att många personer med genomsnittlig allmän inkomstgrundad pension därmed får i varje fall några kronor garantipension. Motivet till att de får dessa kronor är inte att lagstiftaren bedömt att de behöver dessa för att få en viss levnadsnivå. Skälet är i stället att det ska ha lönat sig att arbeta för fler.

Garantipensionen är samtidigt mycket ”för snål” för att säkerställa en nivå klart över skälig levnadsnivå eftersom garantipensionen inte tar hänsyn till nödvändig konsumtion såsom till exempel boendekostnaden.⁸ Det går inte att finansiera ens ett billigt boende med enbart garantipension. Nivån på garantipensionen förutsätter endera andra pensioner, inkomster eller

⁷ Prop. 1993/94:250 *Reformering av det allmänna pensionssystemet*, s.50.

⁸ SOU 1994:20 s. 215

förmögenhet eller en med pensionären sammanboende person kan finansiera boendekostnaden. Finns inte sådana ”tillgångar” har garantipensionären rätt till bostadstillägg.

Hur den svenska garantipensionen ska definieras i en unionsrättslig kontext uttalades i EU-domstolens förhandsavgörande till Högsta förvaltningsdomstolen, som meddelades i dom i december 2017.^[2] I förhandsavgörandet uttrycker EU-domstolen att garantipensionen är en förmån vid ålderdom men olik andra pensioner. Garantipensionen är inte avgiftsbaserad och inte heller avhängig hur länge en person varit ansluten till försäkringssystemet. Domen definierade istället den svenska garantipensionen som en pension som också är en minimiförmån. Garantipensionen är definitionsmässigt därmed mer lik ett socialt bidrag än en ordinär pension. EU-avgörandet har medfört det mycket ovanliga att en förmån som då den beviljades av Sverige ansågs vara en pension dras in för alla som har denna förmån men är bosatta inom EU utanför Sverige. En utredning fick med anledning av domen i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur garantipension till ålderspension och omställningspension bör konstrueras och regleras och lämnade i betänkandet Grundpension förslag om att garantipensionen ska ersättas med en grundpension. Såväl uppdraget som betänkandet handlade dock enbart om garantipensionen och inte dess roll för hela grundskyddet.

Utifrån skälen i EU-domstolens avgörande kan de olika delarna i grundskydden i Sverige anses vara mer lika – att ge en viss lägsta inkomstnivå vid ålderdom. Oaktat detta återstår att politiskt slå fast om syftet eller målet med den svenska garantipensionen bör vara i konsekvens med vad domstolen slagit fast eller om någon förändring av reglerna bör ske. Detta understryker ytterligare behovet av att utreda och klarlägga garantipensionens syfte och dess roll i förhållande till *hela* grundskyddet.

Även målet för den långsiktiga nivån på garantipensionen är oklart. Oklarheten uppstår genom att garantipensionen, i likhet med sin företrädare folkpensionen är prisindexerad. En real inkomstillväxt kommer således att innebära att garantipensionen långsamt blir på en helt obetydlig nivå i förhållande till inkomsterna. En sådan utveckling pågick fram till riksdagsbeslutet som 2020 höjde garantipensionen för första gången. Både den höjningen och höjningen av garantipensionen i augusti 2022 borde, enligt Pensionsmyndighetens uppfattning ha föregåtts av en analys och klarläggande av målet för garantipensionen och vilken nivå på garantipensionen som lagstiftaren anser är lämplig utifrån detta mål.

Bostadstillägget kompletterar garantipensionen med det ursprungliga syftet att pensionärshushåll med låga inkomster och låg förmögenhet ska kunna efterfråga ett rimligt boende. Det finns dock numera inom ramen för bostadstillägget även ett särskilt tillägg som inte är kopplat till boendekostnaden. Bostadstillägget kan därmed överstiga boendekostnaden. Detta konsumtionsstöd som infördes 2012 ändrade syftet med

[2] Mål C-189/16

bostadstillägget. Förändringen var ursprungligen liten i kronor, men har växt. Principiellt var dock konsumtionstillägget redan från början mycket viktigt. Bostadstillägget förändrades från att endast ha varit ett bostadsbidrag till att också avse bidrag till övrig konsumtion. Inte heller inför denna principiella förändring beslutades gjordes någon sammanvägd analys över grundskyddets syfte och hur dess olika delar samverkar och kanske även motverkar varandra.

Det *särskilda bostadstillägget* tillkom i början av 90-talet till följd av att bostadstillägget inte bedömdes räcka till för att fullt ut kompensera för skattereformens effekter på boendekostnaderna. Det var en akut åtgärd där det av naturliga skäl inte fanns utrymme för en mer sammanvägd bedömning av grundskyddet. Avsikten var att det skulle vara en tillfällig lösning men som alltså 30 år senare alltjämt gäller.

Äldreförsörjningsstödet infördes 2003 till följd av att garantipensionen, bostadstillägget och det särskilda bostadstillägget inte längre bedömdes förmå ge en tillräcklig inkomstgaranti eftersom det krävdes 40 års bosättning i Sverige för en full garantipension. Ett skäl till införandet av äldreförsörjningsstödet var att pensionärer skulle få denna statliga förmån istället för att behöva ansöka om ekonomiskt bistånd från kommunen, eftersom de var beroende av stöd varaktigt.

Inkomstpensionstillägget syftar till att öka respektavståndet och lämnas i stor utsträckning till dem som också får del av grundskyddet. Någon analys om hur förmånen skulle förhålla sig till grundskyddet gjordes inte i samband med att förslaget om inkomstpensionstillägg togs fram. Dess syfte i förhållande till grundskyddet är därför otydligt.

Inkomstpensionstillägget innebär att grundläggande principer för beräkning av pensionsförmåner och principen om ett från statsbudgeten autonomt inkomstrelaterat pensionssystem frångåtts, även om reglerna för inkomst- och premiepensionen bibehållits. Även den grundläggande principen om att grundskyddet syftar till att ge en lägsta inkomst och att andra inkomster därför ska påverka grundskyddsförmånernas storlek frångås genom inkomstpensionstilläggets utformning.

De avsteg från pensionssystemets principer som inkomstpensionstillägget innebär har och kommer att fortsätta försvåra för pensionssparare och pensionärer att förstå hur pensionen har beräknats. Det gör det även svårare att förstå hur inkomstens storlek och arbetslivets längd påverkar pensionen. Bland annat eftersom inkomstpensionstillägget innebär att utfallet för den framtida pensionen inte längre endast beror på den inkomst som pensionsspararen själv har haft under arbetslivet. I dagens system får alla som inte får del av grundskyddet en pensionshöjning som är proportionell mot inkomstökningen. Vidare har inkomstpensionstillägget skapat marginaleffekter som i vissa fall överstiger 100 procent för dem som har en beräknad inkomstpension mellan cirka 14 000 och 17 000 kronor per månad. Cirka 20 procent av samtliga nuvarande pensionärer befinner sig i det intervallet. Bland de nu förvärvsaktiva finns ett mycket stort antal, omkring 1 miljon individer, som uppskattas få en inkomstpension i det intervall där mer arbete ger en totalt sett lägre allmän pension. Detta innebär

att nuvarande information om hur det allmänna pensionssystemet fungerar – bland annat vad gäller livsinkomstens avgörande betydelse för pensionen bör ändras.

Grundskyddet har således byggts på successivt utan att det har tagits något egentligt samlat helhetsgrepp och utan heltäckande analyser av hur grundskyddets förmåner samverkar eller om det skulle kunna ersättas med något enklare och mer samordnat system. Än mindre har det formulerats något samordnat mål och syfte. Flera förmåner med delvis oklara syften gör också systemet komplext och svårt att förstå. Även om syftet med en viss enskild förmån är tydligt kan det försvåras av att det syftet är i strid med, eller motverkas av, andra förmåner.

En fråga som därmed kan ställas är om det i fortsättningen behövs fyra eller fem olika grundskyddsförmåner eller om det kan göras på ett annat sätt och ändå ge de äldre ekonomisk trygghet. För att svara på det är det rimligt att först ta ställning till vilket mål grundskyddet ska ha och vilka som ska omfattas av det.

2.2. Avvägningen mellan enkelhet och träffsäkerhet

Att regelsystemet är detaljerat är i huvudsak drivet av en fördelningspolitisk strävan efter träffsäkerhet så att stödet ges till dem med störst behov. Detta är uppenbart och tydligt när det gäller bostadstillägget, det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet. Det är däremot inte alls tydligt när det gäller garantipensionen eller inkomstpensionstillägget. Dessa förmåner saknar fördelningspolitiska mål i konventionell bemärkelse.

Genom exakta regler blir fördelningen typiskt sett mer exakt utifrån de politiska målen. Det finns således en inbyggd motsättning mellan enkelhet och fördelningspolitisk rättvisa. Graden av enkelhet behöver därför alltid vägas mot graden av fördelningspolitisk träffsäkerhet. Träffsäkra regler är därutöver ofta kostnadseffektivt för staten, eftersom de med större precision fördelar pengar så att enbart de med ett definierat behov får stödet. Det finns därför också en motsättning mellan enkelhet och att begränsa kostnader. Enkla regler kan dock leda till billigare administration men administrationskostnaderna är även för administrativt dyra förmåner vanligen låga jämfört med förmånskostnaderna.

Ovanstående gäller i teorin. Ett problem i detta sammanhang är att de politiska målen med pensionssystemets grundskydd är mycket otydliga. Utan tydliga mål är det svårt, för att inte säga omöjligt, att utvärdera om en förmån är träffsäker eller inte. En avvägning mellan träffsäkerhet och enkelhet låter sig bara göras om målet som ska uppnås är tydligt.

Enklare regler bör alltid eftersträvas, men det kommer ofta med ett pris. Enklare regler kan leda till högre kostnader och/eller lägre förmåner för vissa individer. Att slå vakt om befintliga förmånsnivåer och/eller befintliga kostnader för systemet blir ofta ett substitut för avsaknaden av tydliga mål.

I strävan efter enkelhet är det därför viktigt att vara medveten om att det finns ett pris och att det finns en "betalningsvilja" för att uppnå ett enklare system. Utan sådan vilja kommer strävan inte att lyckas. Under senare decennier har flera försök att förenkla reglerna gjorts. Som regel har oförändrade kostnader och inga eller begränsade omfördelningar ersatt avsaknaden av tydliga politiska mål, vilket försvårat möjligheterna att förenkla i så hög grad att förenklingarna i stort uteblivit. Vissa förenklingar har genomförts under senare decennier men samtidigt har reglerna i andra avseenden skapat ett mer svårbegripligt och krångligt system, och medfört att fler än tidigare omfattas av svårbegripliga regler än tidigare.

Med tanke på nackdelarna med ett komplicerat regelsystem bör strävan efter förenklingar alltid finnas. Denna rapport är ett led i en sådan strävan. Det handlar här inte om genomarbetade förslag utan om skissartade alternativ. Alternativen som redovisas och jämförs ändrar avvägningen mellan enkelhet och exakthet. För att illustrera och jämföra priset för förenklingarna redovisas för alternativen dels priset i form av kostnader för statens budget, dels priset i form av omfördelningar mellan individer. Slutligen görs en bedömning av vinsten för administration och begriplighet för allmänheten. Syftet med genomgången är på detta vis att tydliggöra kostnaden för ett enklare system så att prisfrågan blir en del av framtida överväganden om ett enklare grundskydd.

Avvägningen mellan enkelhet, fördelningspolitisk exakthet och kostnader är i grunden en fråga om värderingar och ett politiskt beslut. Att införa enklare regler har som nämnts ett pris i form av högre kostnader eller omfördelning mellan individer. Utifrån Pensionsmyndighetens uppdrag att informera om pensioner och administrera pensionssystemet vill Pensionsmyndigheten dock betona att även komplexa regler också har ett pris – dels i form av begriplighet och därmed möjligheten för människor att göra de rationella val som pensionssystemet i praktiken förutsätter, dels i form av en effektivare administration.

De förenklingar som beskrivs är således exempel och inte förändringar som Pensionsmyndigheten förordar bör genomföras eller inte. Alternativen syftar till att visa att det går att förenkla dagens grundskydd – men att det alltid kommer med ett pris. Utformningen av ett grundskydd handlar därför mycket om det vägvalet.

2.3. Det finns sammantaget skäl för att se över grundskyddet

Vad som är ett rättvist och rimligt grundskydd är alltid en fråga om värderingar och det finns därför ingen absolut rätt nivå eller rätt utformning. Dessutom är värderingar beroende av en mängd förhållanden i omvärlden och förändras därför över tid. Konsekvensen av ändrade förhållanden och värderingar har vi också sett genom den utveckling och successiva påbyggnad av grundskyddet som skett i form av särskilt bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd, konsumtionsstöd i bostadstillägget och frekventa justeringar av bostadstillägget.

En föränderlig omvärld kräver justeringar – även i grundskyddet. Återkommande justeringar av regelsystem under lång tid innebär ofta att det byggs på utan att det görs någon analys av helheten eller att det formulerats ett samlat mål för det. Förutom en otydlighet om syftet med grundskyddet har det lett till ett allt mer komplext system med orimligt många förmåner som gör det svårt att förstå, svårt att administrera och på grund av att det är svårt att förstå också riskerar att vara rättsosäkert.

Pensionsmyndigheten anser mot den bakgrunden att det i första hand finns skäl för att göra en total översyn av hela grundskyddet, där strävan bör vara att åstadkomma ett enklare system med färre förmåner. I andra hand anser Pensionsmyndigheten att det bör göras en översyn i syfte att göra förenklingar inom ramen för nuvarande system. I båda fallen bör en översyn inkludera en inledande analys av vilka mål som bör styra grundskyddets utformning och nivåer.

Som nämnts finns skäl för att förenkla men det kommer med ett pris. Givet att en översyn görs vill Pensionsmyndigheten påminna om vikten av att en sådan översyn hanterar den.

Det är mot bakgrund av behovet av en sådan översyn som Pensionsmyndigheten i denna rapport pekar på ett antal alternativa förenklingar. Det är fråga om skisser med övergripande bedömningar som syftar till att fungera som underlag för en fortsatt diskussion om vägval för grundskyddet.

3. Alternativa förenklingar inom ramen för det nuvarande grundskyddets struktur

Även om det nuvarande grundskyddets struktur behålls går det att göra förändringar som gör det lite enklare att förstå och hantera. I detta avsnitt visar vi exempel på några sådana åtgärder. Alternativerna är inte närmare analyserade och är inte att betrakta som färdiga förslag från Pensionsmyndigheten utan syftar just till att visa på vad som skulle kunna göras om regering och riksdag vill behålla nuvarande struktur.

Pensionsmyndigheten anser att det finns skäl att se över möjligheterna att förenkla grundskyddet men anser att det i första hand bör ske i formen av en statlig offentlig utredning för att få ett mer samlat grepp om hela grundskyddssystemet.

Regelförändringar leder till ekonomiska konsekvenser, främst för staten och hushållen men även kommunerna kan komma att beröras. Hushållens ekonomi påverkas även på så sätt att det sannolikt får fördelningseffekter. Vissa kommer att få en lägre inkomst och andra kommer att få en högre inkomst. Vi har i dessa enkla analyser helt bortsett från möjligheten att ha övergångsregler för förändringar som görs. Sådana regler skulle försvåra beskrivningarna och göra förändringarnas egenskaper otydligare.

De ekonomiska konsekvenserna av de övergripande regelförenklingarna inom grundskyddet utgår från att individernas beteenden inte påverkas av förändringarna.

3.1. Förenklingar av garantipensionen

Det är svårt att bryta ut endast garantipensionen och se den förmånen separat från det övriga grundskyddet men reglerna kan dock förenklas oavsett vad man väljer att göra med bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. I september 2022 var det cirka 1 000 000 personer som fick garantipension. Förenklingarna som beskrivs nedan berör endast de som är födda 1938 och senare vilket utgör 84 procent av alla personer med garantipension. De ekonomiska konsekvenserna är framskrivna till 2023.

3.1.1. Underlaget för garantipension ersätts med faktisk utbetald allmän pension

Nuvarande beräkning av garantipensionen utgår från ett ”teoretiskt” underlag, och inte från de faktiska utbetalningarna av inkomst- och

premiepensionen.⁹ Underlaget utgår från att hela den allmänna inkomstrelaterade pensionen kommer från inkomstpensionen. Det vill säga i beräkningen antas att inkomstpensionens avgift har varit 18,5 procent istället för den faktiska 16 procent. Premiepensionens faktiska avgift, 2,5 procent, blir därmed 0 i beräkningsunderlaget vilket i slutändan innebär att man helt bortser från storleken på premiepensionsutbetalningen i beräkningen av garantipensionen. Utöver detta räknas underlaget som om pensionen togs ut vid 65 års ålder – oavsett vid vilken verklig ålder den inkomstgrundade pensionen togs ut. Två personer kan trots samma pensionsutbetalning därmed få olika belopp på garantipensionen beroende på vilken ålder de hade när de påbörjade sitt uttag av inkomstpension. Inkomstpensionstillägget, som infördes i september 2021, ingår inte i beräkningsunderlaget och reducerar därmed inte garantipensionen.

Anledningen till att ett teoretiskt beräkningsunderlag används i förhållande till vid vilken ålder när pensionen tas ut är att garantipensionen inte ska ge drivkrafter till tidiga uttag vilket annars hade varit fallet. Anledningen till att inte premiepensionens storlek används utan att underlaget i stället antar att all inkomstgrundad pension intjänats i form av inkomstpension var ursprungligen för att lagstiftaren utgick ifrån att premiepensionen skulle räknas om varje månad vilket skulle ha medfört behov av att räkna om garantipensionen varje månad. Senare beslutades att premiepensionen skulle utformas på ett sätt som medförde att den i likhet med inkomstpensionen endast omräknas vid årsskiftet. Till beslutet att inte använda faktiskt utbetald premiepension kom att premiepensionen kan tas ut med efterlevandeskydd och då bli lägre. Om garantipensionen beräknades med faktisk premiepension skulle det kunna ge drivkrafter för vissa att välja efterlevandeskydd.

Ett ytterligare skäl för att faktisk utbetald premiepension inte används i beräkningen av garantipensionen är att en pensionär inte bör kompenseras av garantipensionen till följd av en dålig utveckling av premiepensionen. Det skulle i så fall kunna uppmuntra till taktiskt risktagande i premiefondsvalen där vinster av ett högt risktagande får behållas av den enskilde medan förluster kompenseras med skattefinansierad garantipension (moral hazard). Även det omvända har framförts som skäl, att man inte ska ”straffas” med lägre garantipension vid en god utveckling av premiepensionsfonderna.

Om inkomstunderlaget för garantipensionen ersätts med den faktiskt utbetalda pensionen – inkomst- och premiepensionen samt inkomstpensionstillägget – men i övrigt har samma beräkningsregler, beräknas statens utgifter för garantipensionen att öka med nästan 400 miljoner kronor. Garantipensionen beskattas, vilket medför att kommunernas skatteinkomster beräknas öka med cirka 100 miljoner kronor. Garantipensionen ingår i underlaget för bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet, varför dessa bidrag också påverkas av en förändrad garantipension. Inom bostadstillägget

⁹ Inkomstpensionstillägget beräknas med ett liknande teoretiskt underlag.

finns det dock ett fribelopp motsvarande hel garantipension. Ligger förändringen under den nivån så påverkas därmed inte bostadstillägget. Statens utgifter för grundskyddet med hänsyn till detta ökar totalt med nästan 300 miljoner kronor. Hushållens disponibla inkomster beräknas minska med nästan 200 miljoner kronor av att ersätta det fiktiva beräkningsunderlaget med faktisk utbetald allmän pension.

Förenklingen innebär att ett fåtal personer, cirka 3 000 pensionärer, kommer att få en ökad inkomst efter skatt och bidrag med i genomsnitt drygt 1 000 kronor per månad. Drygt 400 000 pensionärer kommer att få lägre disponibel inkomst med i cirka 45 kronor per månad.

Garantipensionen berör fler kvinnor än män, men förenklingen av beräkningsunderlaget påverkar pensionsgapet endast marginellt. Andelen ekonomiskt fattiga kommer i stort att vara oförändrad.

Att ersätta dagens beräkningsunderlag med faktiskt utbetald allmän pension bedöms i övrigt inte ha några större finansiella effekter för hushållen även om vissa enskilda personer kommer att påverkas. Det så kallade respektavståndet – skillnaden i pension mellan den som har arbetat ett helt yrkesliv och den som inte har arbetat – påverkas inte av denna förenkling.

En konsekvens med regelförenklingen är att de som arbetar vidare efter 66 års ålder, 2023 års åldersgräns för grundskyddet, får en lägre garantipension och att de som tog ut inkomstpensionen före 66 års ålder får en högre garantipension. Det beror på att ett sent uttag av inkomstpensionen leder till ett högre månadsbelopp eftersom den förväntas betalas ut under en kortare tid och på motsvarande sätt leder ett tidigt uttag till lägre månadsbelopp av inkomstpension. Sammantaget kan förenklingen uppmuntra personer, de som kan komma att få garantipension, till ett tidigare pensionsuttag eftersom det är de faktiska inkomst- och premiepensionsutbetalningarna som används oavsett uttagstidpunkt.

Att införa denna förenkling kan dock innebära att de personer som nu inser vilken pension de kommer att få, och att de sannolikt kan komma att få garantipension, börjar ta större risker med premiepensionssparandet eftersom de får del av vinsten medan staten kompenserar om spekulatören går dåligt. Att sådan spekulation verkligen skulle ske förutsätter att pensionsspararna dels har kunskapen dels är ekonomiskt rationella och verkligen byter fonder i spekulationssyfte.

Den stora fördelen med förenklingen är att det blir begripligt hur garantipensionen beräknats om den beräknas utifrån den faktiska nivån på den allmänna inkomstgrundade pensionen. För Pensionsmyndigheten innebär förenklingen att det är lättare att kommunicera och förklara besluten. Administrationen skulle kräva samma funktionalitet som idag.

Några konsekvenser av förenklingen med att avräkningen av garantipensionen utgår från faktisk utbetald pension:

Konsekvens	Effekt
Hushållens disponibla inkomster*, mnkr	-190
Förändring av andelen ekonomiskt fattiga, procentenheter	-0
Antal personer med ökad inkomst	3 000
För dessa genomsnittlig ökning, kr/månad	1 000
Antal personer med lägre inkomst	402 000
För dessa genomsnittlig minskning, kr/månad	45
Pensionssparares/pensionärers förståelse**	8
Pensionsmyndighetens interna administration**	1

* Ekonomisk konsekvens för offentlig sektor (stat och kommuner) är med omvänt tecken (+200) miljoner kronor.

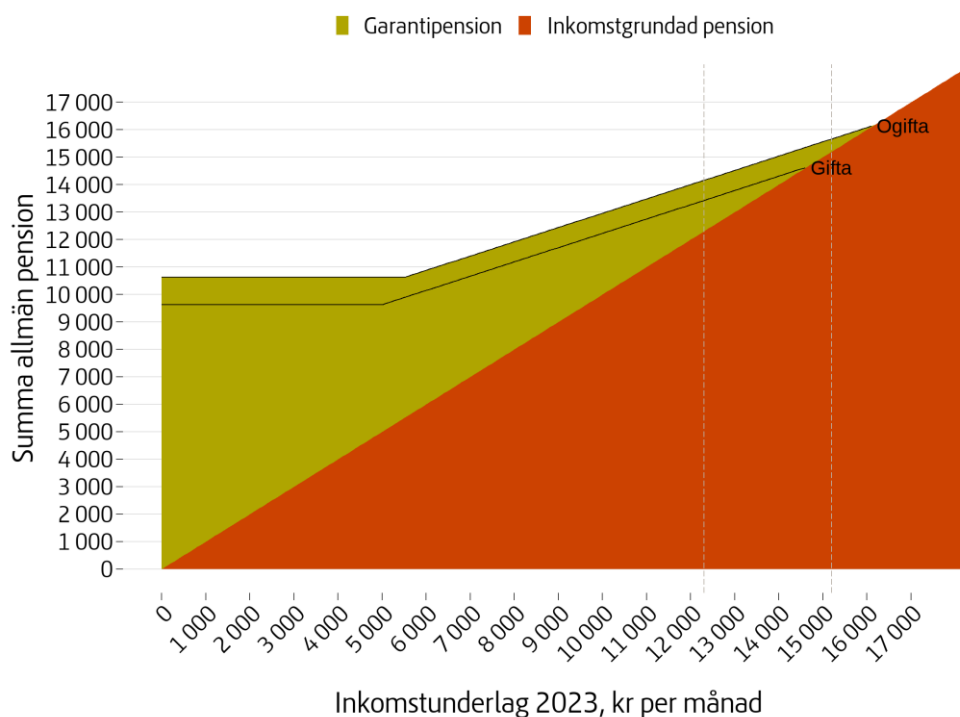
** Pensionsmyndighetens bedömning av förenklingen för berörda respektive för den interna administrationen, på en skala 1–10 där 1 är lika komplext som idag och 10 är en betydande förenkling.

3.1.2. Enklare formel för avräkning av garantipensionen

Garantipensionen minskas mot inkomstgrundad allmän pension, alla allmänna inkomstgrundade pensioner från ett annat land samt änkepension. Tjänstepensioner eller privata pensioner påverkar däremot inte beräkningen av garantipensionen.

Avräkningen av garantipension sker krona för krona (100 procent) upp till cirka 5 500 kronor per månad för ogifta och 5 000 kronor för gifta. Därefter är avräkningen 48 procent. När inkomstunderlaget är tillräckligt högt, 16 180 kronor per månad för ogift och 14 650 kronor per månad för gift, är garantipensionen helt avräknad och således 0 kronor, se figur 5 nedan.

Figur 5 Nuvarande garantipension

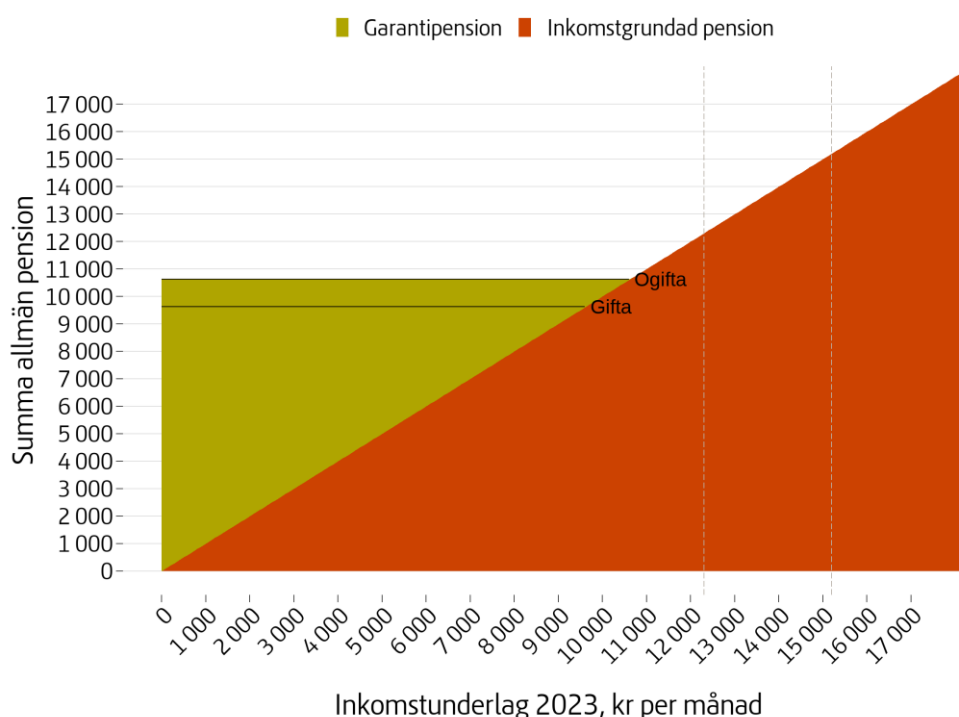


I figuren är två vertikala streck indragna, en för kvinnor (12 300) och en annan för män (15 200) som visar på det genomsnittliga inkomstunderlaget för kvinnor respektive män.

I detta exempel ersätts den 48-procentiga avräkningen med 100 procent, dvs avräkningen sker med 100 procent till dess garantipensionen är helt avräknad. I övrigt gäller att dagens regler och samma beräkningsunderlag som idag ligger till grund för beräkningen. Alternativet innebär att garantipensionen upphör vid en lägre inkomstgrundad pension, för ogiftn vid 10 631 och för giftn vid 9 625 kronor per månad. För pensionärer med ett inkomstunderlag under dessa nivåer blir alltså den allmänna pensionen 10 631 respektive 9 625 kronor per månad.

Förenklingen kommer att öka margineffekten till 100 procent för dem som idag har 48 procents margineffekt, vilket innebär antingen inte längre kommer vara berättigade till garantipension på grund av ett för högt inkomstunderlag eller, om de har en lägre, istället få en margineffekt på 100 procent, se figur 5b.

Figur 5b Garantipension med 100 procent avräkning



I hela det inkomstintervall där garantipension kan betalas ut är alltså margineffekten 100 procent, vilket leder till den nackdelen att alla med garantipension (ur pensionssynpunkt) kommer att sakna incitament till arbete. Den snabbare avtrappningen av garantipension innebär samtidigt att garantipensionen inte kommer att kunna betalas ut vid lika hög inkomstgrundad pension, det vill säga färre personer får garantipension. Även om margineffekten i ett intervall kommer att öka så kommer alltså färre än idag omfattas av margineffekterna.

Hur respektavståndet eller pensionsutfallet mellan de som har arbetat ett helt yrkesliv och de som inte har arbetat påverkas beror på hur detta avstånd definieras mer exakt. Drygt 750 000 äldre kommer i snitt få cirka 660 kronor mindre per månad i inkomst efter skatt och bidrag.

Förenklingen med 100 procents avräkning kommer att öka pensionsgapet mellan kvinnor och män eftersom det är fler kvinnor än män som påverkas. Pensionsgapet ökar med cirka 1,7 procentenheter före skatt och med omkring en procentenhet efter skatt.

Andelen ekonomiskt fattiga pensionärer, personer med relativt låg ekonomisk standard, påverkas och ökar. Andelen fattiga kvinnor ökar med 1,0 procentenheter, från 8,2 till 9,2 procent, och andelen fattiga män ökar med 0,2 procentenheter, från 6,6 till 6,8 procent.

Den finansiella effekten för staten beräknas till 8,4 miljarder kronor. Kommunernas ekonomi försvagas med 2,9 miljarder kronor och hushållens disponibla inkomster minskar med cirka 5,4 miljarder kronor. Den finansiella effekten innebär således för offentlig sektor ett ökat reformutrymme med cirka 5,4 miljarder kronor.

Dessa ekonomiska effekter – negativa för många individer och positiv för statens budget skulle naturligtvis kunna ändras genom att det reformutrymme som skapas används för att höja nivån på garantipensionen, med det belopp som statsbudgeten vann på 100 procents avräkning. Det skulle leda till en större inkomstfördelning från personer med bättre pensioner till personer med lägre pensioner jämfört med dagens situation. En möjlig stegvis väg till en sådan 100 procentig avräkning är att besluta att framtida höjningar av garantipensionen ska utformas så att endast de med den lägsta inkomstgrundade pensionen ska få del av höjningen.

Några konsekvenser av att garantipensionen räknas av med 100 procent:

Konsekvens	Effekt
Hushållens disponibla inkomster*, mnkr	-5 400
Förändring av andelen ekonomiskt fattiga, procentenheter	+1,0
Antal personer med ökad inkomst	0
För dessa genomsnittlig ökning, kr/månad	0
Antal personer med lägre inkomst	750 000
För dessa genomsnittlig minskning, kr/månad	600
Pensionssparare/pensionärens förståelse**	2
Pensionsmyndighetens interna administration**	1

* Ekonomisk konsekvens för offentlig sektor (stat och kommuner) är med omvänt tecken (+5 400) miljoner kronor.

** Pensionsmyndighetens bedömning av förenklingen för berörda respektive för den interna administrationen, på en skala 1–10 där 1 är lika komplext som idag och 10 är en betydande förenkling.

3.1.3. Förenkla genom att inte ta hänsyn till civilståndet

Det är det faktiska civilståndet som avgör nivån för garantipensionen. Dock kan en ogift person i beräkningen av garantipensionen jämföras med gift om han eller hon är sambo med någon som denne har eller har haft barn med eller tidigare varit gift med. På samma sätt kan en gift person jämföras med ogift om denne lever stadigvarande åtskild från sin make/maka.

Pensionsmyndigheten behöver med nuvarande regler därför alltid utreda om ett par är sammanboende eller om de lever stadigvarande åtskilda, beroende på vilket faktiskt civilstånd som behöver utredas. Det betyder också att det endast är par som har barn tillsammans eller tidigare varit gifta, som får en lägre garantipension, inte par som är sambos men inte uppfyller villkoren för att betraktas som gifta enligt socialförsäkringsbalken. Skulle civilstånd slopas inom garantipensionen skulle det innebära en betydande administrativ förenkling för Pensionsmyndigheten och mer logisk och begriplig förmån för pensionärerna. Att ge ersättning utifrån civilstånd kan idag också ses som ett ålderdomligt synsätt. I till exempel skattelag-

stiftningen tillämpas individbeskattning sedan sambeskattningen avskaffades för 50 år sedan.

Att garantipensionen skiljer på gifta och ogifta och kan ses som att lagstiftarens i viss mån beaktat skälig levnadsnivå för äldre utöver boendekostnad.¹⁰ Att ha lägre nivå för gifta än för ogifta innebär för gifta par ofta att den ena parten, oftast kvinnan, får en lägre pension än om det högre beloppet skulle utbetalas även till gifta. Det innebär ett större beroende av maken. Detta beroende ökar ju mer inkomsterna skiljer sig åt mellan make och maka. Om däremot samma totala kostnad för garantipensionen ska fördelas vore det till nackdel för ensamstående kvinnor med civilståndsoberoende garantipension eftersom garantipensionens nivå då skulle behöva sänkas för ”ogifta” för att gifta ska hamna på samma nivå.

Garantipensionen beräknas som om alla var gifta:

I detta alternativ påverkas ogifta personer. Drygt 280 000 kvinnor får i snitt cirka 300 kronor lägre disponibel inkomst per månad. Motsvarande för männen är nästan 130 000 personer som också får 300 kronor per månad i minskad disponibel inkomst.

Statens utgifter för garantipensionen minskar med 3,3 miljarder kronor. Den lägre utbetalda garantipensionen påverkar och ökar utgifterna för bostadstillägg och äldreförsörjningsstödet samt minskar kommunernas skatteinkomster med cirka 900 miljoner kronor.¹¹ Med hänsyn till detta beräknas den finansiella effekten för staten till +2,1 miljarder kronor och för hushållens lägre inkomster efter skatt och bidrag med 1,2 miljarder kronor.

Förenklingen innebär en ökning av andelen ekonomiskt fattiga, främst kvinnor som beräknas öka med 0,5 procentenheter. Andelen fattiga män ökar med 0,1 procentenhet. Pensionsgapet mellan könen ökar brutto med cirka 0,4 procentenheter och netto (efter skatt och bidrag) med 0,1 procentenheter.

Garantipensionen beräknas som om alla var ogifta:

Denna förenkling berör gifta personer (främst kvinnor, drygt 375 000 personer mot drygt 165 000 män) som får en högre garantipension. Den höjda garantipensionen inkomstbeskattas och för dem med bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd så minskar bidragen. I snitt får berörda kvinnor cirka 470 kronor mer per månad medan berörda män får cirka 370 kronor mer per månad i disponibel inkomst.

Förenklingen innebär att statens utgifter för garantipension ökar med 4,2 miljarder kronor. Utgiftsökningen påverkar bostadstillägget och äldre-

¹⁰ Nivån 10 631 för ogifta och 9 625 kronor per månad för gifta pensionärer i garantipension kan jämföras med det yttersta skyddsnätet i socialskyddslagen där ekonomiska biståndet i riksnormen för ensamstående är 4 250 kronor och 6 950 kronor per månad under 2022. I riksnormen ingår utgifter för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon. Tillägg för skälig boendekostnad, tandvård, glasögon, medicin och annat nödvändiga utgifter tillkommer.

¹¹ Förutsatt att fribelopp med mera inom dessa system är oförändrade.

försörjningsstödet samt inkomstskatten. Med hänsyn till detta beräknas den finansiella effekten för staten till -3,9 miljarder kronor. Kommunernas finansiella sparande ökar med drygt 1,1 miljarder kronor och hushållens disponibla inkomster förstärks med 2,8 miljarder kronor.

Förenklingen påverkar och minskar andelen ekonomiskt fattiga med cirka 0,3 procentenheter. Höjningen av garantipensionen kommer för några få gifta att påverka deras margineffekt som därmed ökar något. Pensionsgapet mellan könen minskar marginellt, cirka 0,4 procentenheter brutto och 0,1 procentenheter netto (efter skatt och bidrag).

Det är naturligtvis fullt möjligt att välja att lägga nivån för en civilstånds-oberoende garantipension någonstans mellan den nuvarande nivån för gifta eller ogifta. En kostnadsneutral nivå ligger något närmre nivån för gifta, 9 625 kronor per månad, än för ogiftas 10 631 kronor per månad.

Att göra garantipensionen civilståndsberoende bedöms vara en betydande förenkling av pensionsadministrationen enligt Pensionsmyndigheten. Att bedöma civilstånd leder till både långa och komplicerade utredningar. Detta ger även en effekt på handläggningen av bostadstillägg eftersom den måste vänta in omräkningen av den allmänna pensionen innan bostadstillägget kan prövas. Slutligen är garantipensionscivilståndet inte detsamma som den bostättningsbaserade varianten i bostadstillägget vilket gör det svårare för pensionärerna att förstå grundskyddssystemet. Det gör att två par som har samma ekonomiska förutsättningar ändå kan få olika garantipensioner bara på grund av om de valt att gifta sig, skaffa gemensamt barn eller inte har gemensamma barn. Skulle civilståndet inte påverka, skulle förståelsen hos mottagaren öka.

Konsekvenser av att inte skilja på civilstånd inom garantipensionen för födda 1938 och senare:

Konsekvens	Ogifta	Gifta
Hushållens disponibla inkomster*, mnkr	2 800	-1 200
Förändring av andelen ekonomiskt fattiga, procentenheter	-0,1	+0,3
Antal personer med ökad inkomst	540 000	0
För dessa genomsnittlig ökning, kr/månad	440	0
Antal personer med lägre inkomst	0	400 000
För dessa genomsnittlig minskning, kr/månad	0	300
Pensionsspararens/pensionärens förståelse**	10	10
Pensionsmyndighetens interna administration**	10	10

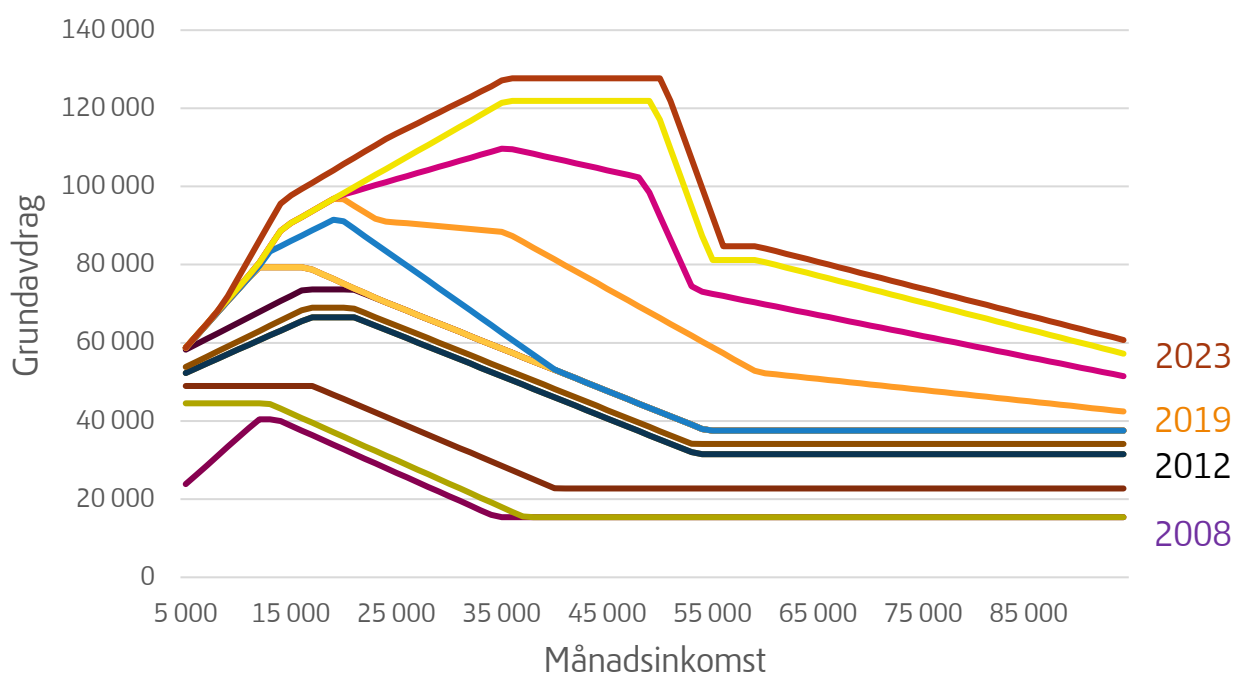
* Ekonomisk konsekvens för offentlig sektor (stat och kommuner) är med omvänt tecken (-2 800 resp. +1 200) miljoner kronor.

** Pensionsmyndighetens bedömning av förenklingen för berörda respektive för den interna administrationen, på en skala 1–10 där 1 är lika komplext som idag och 10 är en betydande förenkling.

3.1.4. Garantipensionen undantas från inkomstbeskattningen

Liksom den inkomstgrundande pensionen beskattas garantipensionen. År 2009 infördes ett förhöjt grundavdrag för personer som har fyllt 66 år. Ett val som lagstiftaren har är om garantipensionen ska vara skattefri eller inte.

Figur 6 Äldres grundavdrag 2008–2023, uttryckt i dagens priser



Om garantipensionen undantas från inkomstbeskattning men i övrigt hanteras som idag, kommer hushållens inkomster efter skatt att öka med 4,7 miljarder kronor. Att slopa skatten minskar respektavståndet mellan de som har arbetat hela livet i förhållande till dem som inte har arbetat. Pensionsgapet mellan kvinnor och män netto minskar med 0,6 procentenheter. Andelen äldre och ekonomiskt fattiga kvinnor minskar med 1,3 procentenheter och andelen fattiga män med 0,9 procentenheter.

Det som förenklar för Pensionsmyndighetens administration är främst kommunikationen med pensionärerna och att ge bättre prognoser eftersom skattesatserna kan skilja sig åt mellan olika kommuner.

Konsekvenser av att inte beskatta garantipensionen:

Konsekvens	Effekt
Hushållens disponibla inkomster*, mnkr	4 700
Förändring av andelen ekonomiskt fattiga, procentenheter	-1,1
Antal personer med ökad inkomst	840 000
För dessa genomsnittlig ökning, kr/månad	470
Antal personer med lägre inkomst	0
För dessa genomsnittlig minskning, kr/månad	0
Pensionsspararens/pensionärens förståelse**	1
Pensionsmyndighetens interna administration**	3

* Ekonomisk konsekvens för offentlig sektor (stat och kommuner) är med omvänt tecken (-4 700) miljoner kronor.

** Pensionsmyndighetens bedömning av förenklingen för berörda respektive för den interna administrationen, på en skala 1–10 där 1 är lika komplext som idag och 10 är en betydande förenkling.

3.1.5. Några kommentarer

Garantipensionen till utomlandsbosatta kommer att upphöra efter december månad 2022¹². I beräkningarna ingår ingen s.k. export av garantipensionen. Beräkningarna ovan avser enbart personer födda 1938 eller senare. Födda 1937 eller tidigare har äldre regler och dessa personer har inte ingått i förenklingarna.

En ytterligare förenkling vore att ta bort kravet på 40 bosättningsår för att få oreducerad garantipension. Det är, i vissa fall, svårt att ta reda på uppgifter om bosättning långt tillbaka i tiden och reglerna är komplexa, främst eftersom de över tid ändrats och varje historisk regel fortsatt ska användas för den tid då den var gällande. Utgifterna för garantipensionen skulle öka med cirka 11,5 miljarder kronor om alla fick garantipensionen omräknad till 40 bosättningsår och kostnaderna för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd skulle minska. Sannolikt skulle Sveriges attraktivitet för (äldre) migranter öka om kravet på 40 års bosättning i Sverige togs bort. Samtidigt innebär bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd för många en förmån som är av likartad omfattning som garantipensionen, endast något lägre, så drivkraftspåverkan är kanske inte så stor.

Ett exempel på regeländring som dock eventuellt kan göra reglerna svårare att förstå är att, likt Island, Italien och Norge, endast tillåta pensionering före 66 års ålder om pensionsinkomsten beräknas nå en viss nivå. Skälet till detta

¹² S2021/08121 Utbetalning av garantipension inom EES och i Schweiz samt i Förenade kungariket

är att minska framtida utgifter för äldres grundskydd. Ett sådant förslag skulle på några års sikt minska behovet av grundskydd och ge ett ökat reformutrymme för staten till andra ändamål.

3.2. Förenklingar av bostadstillägget

Bostadstillägget är en behovsprövad förmån som syftar till att komplettera en låg inkomst så att pensionären har möjlighet att efterfråga och betala för ett rimligt boende. Reglerna för bostadstillägg är sådana att Pensionsmyndigheten behöver löpande inhämta vissa uppgifter från pensionären eller tredje part, alternativt att pensionären lämnar motsvarande uppgifter. Förmånen har stort inslag av manuell handläggning. Om pensionären lever tillsammans med någon behövs vanligen uppgifter för den andra personen också. Det finns därmed stora möjligheter att förenkla reglerna för bostadstillägget genom att reducera antalet uppgifter som behövs.

3.2.1. Bostadstillägg ersätts med ett konsumtionsstöd till äldre

Boendekostnaden tas idag upp med faktisk kostnad. Förenklingen nedan innebär att bostadskostnaden ersätts med ett fast konsumtionsstöd som är oberoende av bostadskostnaden. Dagens konsumtionsstöd om 840 kronor höjs till 7 290 kronor per månad. Stödet om 7 290 kronor motsvarar det maximala bostadstillägg som kan fås idag. En följd av detta är att förmånen i så fall skulle tjäna på att byta namn till exempelvis konsumtionsstöd till pensionärer. I övrigt skulle inga förändringar behöva genomföras det vill säga inkomstberäkningen och förmögenhet hanteras som idag.

Förenklingen innebär att statens totala utgifter för bostadstillägget eller konsumtionsstödet till äldre ökar med cirka 9,3 miljarder kronor. Kommunernas avgifter för hemtjänst bedöms öka, varför hushållens inkomster efter bidrag och avgifter ökar med cirka 9,2 miljarder kronor. Det är drygt 310 000 kvinnor och 150 000 män som påverkas och får en högre inkomst. I genomsnitt ökar berörda kvinnors och mäns inkomster efter bidrag med nästan 1 700 kronor per månad. Det är personer med relativt låga boendekostnader som gynnas av förenklingen. Förändringen innebär dock även en välfärdsvinst för de pensionärer som redan har maximalt bostadstillägg eftersom de skulle få en möjlighet att förbättra sin ekonomi genom att minska sin boendekostnad.

Det frikostigare stödet kommer att minska andelen äldre ekonomiskt fattiga med omkring tre procentenheter för kvinnor och 1,6 procentenheter för män. Förenklingen innebär att skillnaden i inkomster efter skatt och bidrag mellan könen, pensionsgapet, minskar något (0,1 procentenheter).

Pensionsmyndighetens administration skulle minska om förenklingen infördes. Vid handläggningen av bostadstillägg gör man samtidigt en kontroll om den sökande är berättigad till äldreförsörjningsstöd och även för beräkning av den förmånen används bostadskostnaden. För att alternativet ska få full effekt fordras därför att reglerna om äldreförsörjningsstöd anpassas på motsvarande vis.

Konsekvenser av att bostadstillägget enbart har ett konsumtionsstöd:

Konsekvens	Effekt
Hushållens disponibla inkomster*, mnkr	9 200
Förändring av andelen ekonomiskt fattiga, procentenheter	-2,4
Antal personer med ökad inkomst	463 000
För dessa genomsnittlig ökning, kr/månad	1 670
Antal personer med lägre inkomst	0
För dessa genomsnittlig minskning, kr/månad	0
Pensionsspararens/pensionärens förståelse**	4
Pensionsmyndighetens interna administration**	8

* Ekonomisk konsekvens för offentlig sektor (stat och kommuner) är med omvänt tecken (-9 200) miljoner kronor.

** Pensionsmyndighetens bedömning av förenklingen för berörda respektive för den interna administrationen, på en skala 1–10 där 1 är lika komplext som idag och 10 är en betydande förenkling.

3.2.2. Slopad förmögenhetsprövning

Bostadstillägget är en hushållsanknuten och helt inkomstprövad förmån. När inkomsten som påverkar bostadstillägget beräknas medräknas även en viss andel av förmögenhet som inkomst. Ett viktigt undantag är permanentbostad som pensionären bor i som alltså inte påverkar inkomstberäkningen. Tillägget till den bidragsgrundande inkomsten är 15 procent av den sammanlagda förmögenheten som överstiger 100 000 för den som är ogift och 200 000 kronor för gifta.

I alternativet slopas förmögenhetsprövningen

Utgifterna för bostadstillägg beräknas med stor osäkerhet i detta alternativ öka med omkring 2 000 miljoner kronor. De ekonomiska konsekvenserna är dock osäkra eftersom det saknas förmögenhetssuppgifter sedan förmögenhetsskatten slopades 2007.¹³ De som har förmögenhet i form av aktier, aktiefonder, sparande på bankkonto m.m. får i detta alternativ ett högre bostadstillägg till följd av förenklingen. Förändringen innebär att pensionärer med låg inkomst men med relativt hög förmögenhet i form av likvida medel kan få bostadstillägg.

Ett skäl till att slopa förmögenhetsprövningen är att förmögenheten i praktiken är svår att kontrollera och därmed finns en uppenbar risk att inkomstprövningen inte blir likformig för alla pensionärer.

Pensionsmyndighetens administrativa börda skulle minska betydligt av att förenkla förmögenhetsprövningen även om fler skulle kunna få

¹³ Riksdagsbeslut betänkande 2007/08:SkU15

bostadstillägg. Förenklingen innebär att andelen äldre med låg ekonomisk standard minskar med drygt en procentenhet. Pensionsgapet efter skatt och bidrag mellan kvinnor och män minskar med några tiondels procentenheter.

Konsekvenser av att slopa förmögenhetsprövningen inom bostadstillägget:

Konsekvens	Effekt
Hushållens disponibla inkomster*, mnkr	2 000
Förändring av andelen ekonomiskt fattiga, procentenheter	-1,1
Antal personer med ökad inkomst***	100 000
För dessa genomsnittlig ökning, kr/månad***	2000
Antal personer med lägre inkomst	0
För dessa genomsnittlig minskning, kr/månad	0
Pensionsspararens/pensionärens förståelse**	4
Pensionsmyndighetens interna administration**	8

* Ekonomisk konsekvens för offentlig sektor (stat och kommuner) är med omvänt tecken (-2 000) miljoner kronor.

** Pensionsmyndighetens bedömning av förenklingen för berörda respektive för den interna administrationen, på en skala 1–10 där 1 är lika komplext som idag och 10 är en betydande förenkling.

*** Uppgifterna är osäkra

3.2.3. Särskilda bostadstillägget slopas

En förenkling är att slopa det särskilda bostadstillägget för pensionärer med låga pensioner och att istället pröva dessa mot äldreförsörjningsstödet. Reglerna skiljer sig marginellt åt varför statens totala utgifter blir ungefär densamma eftersom pensionärerna istället får äldreförsörjningsstöd.

En pensionär med en partner under 65 år med mycket låg inkomst kan förlora på att det särskilda bostadstillägget slopas eftersom det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet tillsammans kan ge ett högre belopp än enbart äldreförsörjningsstödet.¹⁴ Det är endast cirka 3 000 personer som får särskilt bostadstillägg.

Slopande av det särskilda bostadstillägget förenklar hanteringen för Pensionsmyndigheten¹⁵ men det underlättar även rimligen förståelsen för de

¹⁴ Dagens system med både särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd innebär i vissa fall att hushållet med bidragen får en inkomst över den skäliga levnadsnivån. En diskussion som framförts ibland annat Ds 2018:18, "Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd", s 133.

¹⁵ Försäkringskassan hanterar dock fortsättningsvis det särskilda bostadstillägget för personer med sjuk- eller aktivitetsersättning samt Pensionsmyndigheten för sökande som är 66 år eller äldre och där medsökande är yngre.

äldre. Det är ungefär 400 – 500 kvinnor och män som skulle få ett lite lägre stöd än annars.

4. Alternativ med ett nytt grundskydd med endast en förmån

Som tidigare konstaterats är dagens grundskydd med fyra förmåner komplext med otydligt mål för vad som ska uppnås. Om målet med grundskyddet skulle vara att på ett så enkelt sätt som möjligt ge en grundnivå som leder till att så få pensionärer som möjligt har en relativ låg ekonomisk standard så är dagen system inte optimalt. I detta avsnitt visas ett kraftigt förenklat grundskydd som är konstruerat för att sträva mot ett sådant mål. Det bygger på hushållens disponibla inkomster, pensioner och andra inkomster efter skatt och bidrag, och fyller ut denna inkomst till nivån för gränsen för ekonomisk fattigdom hos äldre. Det nya grundskyddet får alltså ett tydligt mål: att reducera antalet ekonomiskt fattiga pensionärer.

Det förenklade grundskyddet fångar intentionen att de äldre ska garanteras en viss ekonomisk levnadsnivå. Pensionsdebatten har under senare år fått mer fokus på ekonomiskt fattiga pensionärer och pensionssystemets betydelse för att motverka fattigdom. Ekonomisk fattigdom eller relativ låg ekonomisk standard, utgår från samtliga hushåll och deras disponibla inkomster. Gränsen för fattigdom utgör här 60 procent av hushållens medianinkomst med hänsyn till antal hushållsmedlemmar. Ensamstående personer utan barn har konsumtionsvikten 1 och sammanboende personer utan barn har vikten 1,51. Vikten avspeglar hushållets ekonomiska stor-driftsfördelar, exempelvis att det inte kostar mer att åka två personer i en bil än att åka ensam eller att det räcker med en uppsättning köksutrustning. Hushållets ekonomiska standard utgör summan av hushållsmedlemmarnas inkomster efter skatt och bidrag och därefter delat med konsumtionsvikten. 60 procent av medianvärdet av samtliga hushåll och deras ekonomiska standard beräknas för 2023 uppgå till omkring 15 000 kronor per månad.

Att välja den gränsen som mål, som garanti för pensionssystemets grundskydd, är inte alls givet. Det kan därför diskuteras och kritiseras. Regelförenklingen utgår dock från denna gräns. Samma regelförändringar som här presenteras, kan naturligtvis lätt anpassas för andra gränsvärden.

Förenklingen utgår från att garantipension, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och inkomstpensionstillägg slopas och ersätts av ett enda grundskydd som är en form av äldrestöd. Stödet innebär att ogifta pensionärer garanteras 15 000 kronor och gifta garanteras 9 330 kronor per månad. Pensionären behöver inte ansöka om stödet utan det betalas till alla som har en inkomst under gränsvärdet. Mörkertalet inom grundskyddet upphör vilket i sig innebär att cirka 135 000 fler personer bedöms få del av de äldres grundskydd. Stödet får en utformning som är likt dagens äldreförsörjningsstöd, men med ett konsumtionsstöd istället för bostadskostnad och utan förmögenhetsprövning.

Även med en förmån som ligger på eller strax över gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard, kommer det trots allt finnas äldre som är ekonomiskt fattiga. Skälet till att hushåll med äldre personer ändå kommer att kunna ha en låg ekonomisk standard är att de kan ha en realiserad kapitalförlust, vara samboende med en person som är yngre än 66 år med låg inkomst eller fortsatt vara förvärvsaktiva, t.ex. egenföretagare, med låg inkomst.

Statens samlade utgifter för ett sådant grundskydd beräknas minska med omkring 16 miljarder kronor. Avskaffandet av garantipensionen medför 26 miljarder kronor i lägre utgifter för staten, näst största utgiftsbesparing är slopandet av bostadstillägget (13 miljarder kronor) och den tredje största utgiftsbesparingen är avskaffandet av inkomstpensionstillägget (5 miljarder kronor). Det nya äldrestödet beräknas uppgå till drygt 28 miljarder kronor. Kommunernas skatteinkomster beräknas minska med omkring 7 miljarder kronor och avgiftsinkomsterna för hemtjänst ökar med cirka 2 miljarder kronor. Även utgifterna för ekonomiskt bistånd lär öka något men beräkningar av dessa är osäkra och är inte medtagna. Den finansiella effekten och reformutrymmet för offentlig sektor totalt uppgår därmed till omkring 7 miljarder kronor. Hushållens disponibla inkomster minskar med samma belopp.

De med högre inkomster än gränsvärdet och som i dag får bostadstillägg förlorar på förändringen. Även personer med högre inkomst än gränsvärdet som har inkomstpensionstillägg men som inte har bostadstillägg förlorar. En del individer med mycket låga inkomster gynnas av förändringen.

Det är omkring 320 000 personer (135 000 kvinnor och 185 000 män) som får en ökad disponibel inkomst med i genomsnitt 1 500 kronor per månad medan omkring 1 150 000 personer (810 000 kvinnor och 340 000 män) får en minskad disponibel inkomst med i snitt cirka 1 000 kronor per månad. Andelen kvinnor med låg ekonomisk standard beräknas däremot minska med cirka tre procentenheter och för män med nästan två procentenheter.

Några konsekvenser av äldrestödet:

Konsekvens	Effekt
Hushållens disponibla inkomster*, mnkr	-7 000
Förändring av andelen ekonomiskt fattiga, procentenheter	-2,4
Antal personer med ökad inkomst	320 000
För dessa genomsnittlig ökning, kr/månad	1 500
Antal personer med lägre inkomst	1 150 000
För dessa genomsnittlig minskning, kr/månad	1 000
Pensionssparare/pensionärers förståelse **	10
Pensionsmyndighetens interna administration**	10

* Ekonomisk konsekvens för offentlig sektor (stat och kommuner) är med omvänt tecken (+6 000) miljoner kronor.

** Pensionsmyndighetens bedömning av förenklingen för berörda respektive för den interna administrationen, på en skala 1–10 där 1 är lika komplext som idag och 10 är en betydande förenkling.

Detta förenklade grundskydd ger alltså en stor reducering av andelen fattiga trots att utgifterna är lägre än för det nuvarande systemet. Träffsäkerheten har ett pris; nästan hälften av pensionärerna får en sänkt inkomst med i genomsnitt cirka 1 000 kronor per månad. En anledning till att så pass många får sänkt inkomst är att inkomstpensionstillägget tas bort vilket idag betalas ut till cirka 1 250 000 personer.

Äldrestödet ovan utgår likt äldreförsörjningsstödet idag från hushållets inkomster. Alternativet ovan kan komma att påverka beteendet hos individerna på ett oönskat vis. Den som t.ex. kommer att få del av äldrestödet och enbart ser till det egna privata ekonomiska intresset kan komma att skjuta på uttaget av tjänstepensionen tills pensionen netto efter uttaget av tjänstepensionen blir högre.

Slutsatser

Dagens grundskydd är delvis ett arv från folkpensionen och det tidigare förmånsbaserade ATP-systemet. Vid övergången i mitten av 1990 talet till dagens avgiftsbaserade system fanns en politisk överenskommelse och vilja att ingen skulle förlora på det nya systemet, det vill säga det var det gamla systemet som skapades decennierna innan som främst styrde nivån på det grundskydd som skapades. Man ärvde synsättet att pensionssystemets grundskydd inte syftade till att vara tillräckligt för att klara en rimlig levnadsnivå. Det innebar att bostadstilläggets syfte inte övervägdes i samband med pensionsreformen och bostadstilläggets konstruktion blev således i princip oförändrat i den nya pensionsmiljön.

Även den lösning med särskilt bostadstillägg som beslutades 1991 överfördes till det nya grundskyddet. Det särskilda bostadstillägget infördes snabbt med avsikt att vara en tillfällig lösning men finns 30 år senare alltfjämt kvar. Därutöver infördes 2003 ytterligare en förmån, äldreförsörjningsstöd, för att nivån på grundskyddet skulle bli rimligt även för pensionärer som kommit till Sverige sent i livet.

Under 2021 har dessutom det statligt finansierade inkomstpensionstillägget tillkommit som även det i många fall betalas ut till personer som får del av grundskyddet. Inkluderas även inkomstpensionstillägget berörs 73 procent av pensionärerna av ett statligt finansierat grundskydd där livsinkomstprincipen inte fullt ut gäller.

Vi kan konstatera att dagens grundskydd, som nu består av fyra förmåner, ärvt och byggts på med vällovliga motiv under många år – dock utan att det gjorts någon samlad analys och bedömning av hela grundskyddets mål och hur delarna samverkar. Förmånerna är alla inkomstprövade men på olika sätt. En av dessa förmåner, garantipensionen, är individberäknad men civilståndsberoende, medan de övriga är hushållsberäknade. Följden är att vi har ett sammantaget komplext system för grundskyddet som är svårt att förstå och svårt att hantera. Komplexiteten gör också att den teoretiska fördelningspolitiska träffsäkerheten riskerar att leda fel när alla som har rätt till grundskyddet av okunskap inte nås av det.

Pensionsmyndigheten anser att nuvarande ordning inte är tillfredsställande – vare sig för förståelsen, tilltron till systemet eller för en rimlig administrativ hanterbarhet. Syftet med den här rapporten är att med exempel visa på att det går att göra förändringar som ger ett enklare och mer greppbart grundskydd. Antingen genom förändringar inom grundskyddets befintliga förmåner eller genom att skapa ett nytt grundskydd med endast en förmån.

Rapportens alternativ ska främst ses som exempel på vad som kan göras beroende på vilket syfte man har med förenklingen och vilka effekter som är önskvärda eller acceptabla. Eftersom syftet i första hand är en illustration är siffror och bedömningar preliminära.

Mot bakgrund av brister i nuvarande utformning anser Pensionsmyndigheten att det finns skäl för att i första hand inte lappa i nuvarande system utan att först genomföra en samlad statlig utredning av hela grundskyddet. I utredningen eller i dess direktiv är det angeläget att först bestämma grundskyddets mål och syfte. Om målet är ett så enkelt system som möjligt som förhindrar ekonomisk utsatthet för så många som möjligt, ja då är dagens system inte optimalt. Då bör man sträva efter ett system i linje med det sista alternativet i denna rapport. Är målet något annat bör en utredning mer fokusera på att formulera grundskyddets mål och utifrån det göra förändringar inom nuvarande struktur. Även detaljerade regler går att försvara om syftet är tydligt.

Slutligen är det väsentligt att inför att en sådan utredning tillsätts slå fast vilket pris som politiken är beredd att betala för ett enklare, tydligare och mer rättssäkert grundskydd. Det är inte svårt att förenkla men förenklingar kommer alltid med ett pris; antingen blir det omfördelningar där vissa får mindre grundskydd eller så ökar försäkringskostnaderna. Är det inte tydligt vilket pris som kan accepteras riskerar utredningen att misslyckas.

Bilaga

Bakgrund om bostadstillägget

År 1963 formaliserades det kommunala bostadstillägget (KBT) när generella regler om hur inkomster och förmögenheter skulle avräkna förmånen. Det var däremot upp till kommunerna att bestämma storleken på tillägget och det varierade mellan kommunerna. År 1979 tog staten över stora delar av finansieringen av KBT givet att vissa beräkningsregler användes. Kommunerna hade dock möjlighet att ha generösare regler.

Under 90-talskrisen fick hyresgäster betydande hyresökningar, enligt SCB ökade den genomsnittliga hyran med 15 procent 1990 och med 25 procent året därpå. 1991 infördes ett särskilt kommunalt bostadstillägg (SKBT) som finansierades av staten. SKBT skulle kompensera pensionärer med låg inkomst och hög boendekostnad genom att fylla ut skillnaden mellan socialbidragsnormen och den berättigades pension och övriga inkomster. I samband med införandet tillsattes en kommitté, KBT-utredningen, med uppgift att se över systemet med kommunalt bostadstillägg. I sitt slutbetänkande föreslog de ett nytt system för bostadsstöd, bostadstillägg till pensionärer (BTP) med enklare inkomstberäkning och att fler maskinella omräkningar borde kunna göras till exempel vid ändrad avtalspension eller vid hyreshöjningar.

Förstatligandet av bostadsstödet till dagens bostadstillägg (BTP) och särskilt bostadstillägg (SBTP) genomfördes den 1 januari 1995. Under en övergångsperiod var det fortfarande möjligt för kommuner att ge kompletterande bostadstillägg.

I Prop. 1993/94:173 uppges skälen till förstatligandet av bostadsstödet var att ”eftersom folkpension och pensionstillskott inte är tillräckliga för att täcka levnadsomkostnader och en normal hyra bör bostadsstödet ses som en del av det allmänna pensionssystemet för vilket staten har ett helhetsansvar. Det är inte acceptabelt att det allmänna pensionssystemet ger olika utfall beroende på var i Sverige man bor.” Man såg även att behovet kvarstod av ett extra stöd om man trots bostadstillägg inte hamnar över gränsen för skälig levnadsnivå.

I utredningen om bostadsstöd från 1999, SOU 1999:52, omtalas att syftet med bostadsbidraget för äldre var att ge ekonomiska möjligheter för äldre att ha en god bostad. I den tidigare KBT utredningen (SOU 1992:21) omtalas att framtida system för bostadsstöd till ålderspensionärer bör vara utformat så att det ger möjlighet att efterfråga och bibehålla en bostad med tillfredsställande standard även i nyproduktion. Bostadsstödet bör därför enligt utredningen i hög grad inriktas på att vara ett högkostnadsskydd som utjämnar boendekostnaderna och underlättar flyttning till modernare och lättskötta bostäder.

Ett syfte med bostadstillägget är således att pensionärer inte ska behöva flytta.

Bostadstillägget fås först efter ansökan och alla som är berättigade till förmånen söker inte. Andelen som inte söker och som skulle få efter ansökan benämns ofta som "mörkertalet". Mörkertalet är givetvis svårt att uppskatta eftersom Pensionsmyndigheten som handhar ärendena inte känner till alla uppgifter som behövs för att kunna betala ut rätt belopp till rätt personer. Mörkertalet har dock med stor osäkerhet uppskattats till cirka 135 000 personer.

Bostadstillägget ser till boendekostnaden för bostaden där personen är mantalsskriven. Boendekostnaden är svår att beräkna och värdera. Enbart kallhyran medför inte en god bostad men ska även bredband, garage med mera ingå som för många är inkluderade i hyran eller avgiften till bostadsrättsföreningen? Ska hänsyn tas till om bostaden är finansierad med eget eller lånat kapital? Ur ekonomisk rättvisa borde alternativkostnaden av eget kapital beaktas. Eget insatt kapital tillsammans med amortering på bostadslånen, innebär lägre framtida ränteutgifter för boendet än en högre belåning.¹⁶ Den mindre sparsamma med lägre amorteringar och högre ränteutgifter får ett högre ekonomiskt stöd av det allmänna än övriga. BTP uppmuntrar således på så sätt till mindre sparsamhet. Det är förmodligen inte särskilt vanligt i och med att reglerna är svåra att förstå och att det är omöjligt att veta om reglerna kommer att vara desamma i framtiden. För närvarande är det mellan 5 och 10 procent som har bostadstillägg och bolåneskulder.

I förmögenheten ingår inte bostaden där personen är mantalsskriven men fritidshuset och annat ingår. Hur förmögenheter och skulder ska beaktas och beräknas är svårt. Viss förmögenhet tas inte heller upp i beräkningen, såsom t.ex. konst, båtar, fordon m.m. Lagstiftaren antar att avkastningen är 15 procent på nettoförmögenheten med ett uppskattat värde överstigande 100 000 kronor. Den som har sparat i den egna bostaden premieras framför sparande i aktier som ger riskvilligt kapital till näringslivet. Att värdet av småhuset och bostadsrätten inte ingår i förmögenheten beror sannolikt att den sökande inte ska behöva flytta på äldre dagar. Bostadstillägget innebär att fastigheten inte behöver avyttras vilket på sikt betyder att den kommer ärvas av anhöriga med den värdeutveckling som skett. Tanken med bidraget var/är dock inte att även vara ett finansiellt stöd åt arvingarna.

¹⁶ Risk finns att delar av bostadslånet inte avser bostaden utan annan privat konsumtion eftersom t.ex. ett "båtlån" har högre ränta än huslånet är det ekonomiskt rationellt att belåna huset istället. Det egna insatta kapitalet och eller amortering av bostadslånen skulle alternativt kunna användas för andra ändamål vilket i så fall ger en högre framtida boendekostnad och högre BTP. En boendekostnad som inkluderar bredband med mera ger ett högre BTP än annars.

Referenser

Från fattigvård till ekonomisk trygghet vid ålderdom – beskrivning av grundskyddet i det svenska pensionssystemet Pensionsmyndigheten 2014

Grundskydd från grunden, Pensionsmyndigheten 2019

Hur ser inkomsterna ut för utrikesfödda pensionärer? Pensionsmyndigheten 2022

Allmän pension SOU 1990:76

www.pensionsmyndigheten.se

