

Översyn av grundskyddet för pensionärer

Inriktning för ett nytt grundskydd



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24774-7
ISSN 0284-6012

Förord

Huvudprincipen i det allmänna pensionssystemet är att pensionen grundar sig på individens förvärvsinkomster under hela livet, den så kallade livsinkomstprincipen. Samtidigt ska systemets grundskydd ge ett ekonomiskt skydd till ekonomiskt svaga äldre, så att ingen ska behöva leva i ekonomisk utsatthet under ålderdomen. En del pensionärer behöver därför olika former av stöd som inte grundar sig på deras förvärvsinkomster under arbetslivet. En ersättning som inte grundar sig på arbete motverkar drivkrafter till arbete, men en sådan målkonflikt mellan grundskydd och drivkrafter till arbete kan inte undvikas. Att utforma ett grundskydd är ofrånkomligen en balansgång mellan målsättningen om ett bra och tillräckligt skydd mot ekonomisk utsatthet och att värna pensionssystemets livsinkomstprincip.

Mot bakgrund av att det nu är 20 år sedan reglerna för garanti-pension beslutades har Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen tagit initiativ till en utredning för att göra en översyn. En starkt bidragande orsak till översynen är Pensionsgruppens särskilda fokus på att uppnå mer jämställda pensioner. Eftersom grundskyddet tydligt bidrar till att minska skillnaderna i pension mellan kvinnor och män finns det även av det skälet motiv för en översyn.

Förslagen i denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av Christina Enegren (analytiker), Kristin Kirs (utredare), Johannes Österström (utredare) och Sara Örnhall Ljungh (analytiker). Arbetet har skett med löpande avstämning och styrning från Pensionsgruppen.

Stockholm i februari 2018

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 9 |
| 1 Inledning | 21 |
| 1.1 Uppdraget och dess genomförande | 21 |
| 1.1.1 Tillsättandet av en arbetsgrupp | 21 |
| 1.1.2 Löpande avstämningar med Pensionsgruppen | 23 |
| 1.1.3 Metod | 23 |
| 1.2 Utredningens förslag ska ses som en principriktning för grundskyddet | 24 |
| 1.3 Avgränsningar | 24 |
| 1.4 EU-domstolens prövning av garantipensionen | 24 |
| 1.5 Disposition | 25 |
| 2 Bakgrund | 27 |
| 2.1 Grundskydd för pensionärer – ett nödvändigt avsteg från livsinkomstprincipen i pensionssystemet | 27 |
| 2.2 Grundskyddets olika delar, syften och regelverket | 28 |
| 2.2.1 Syften med grundskyddets olika delar | 29 |
| 2.2.2 Regelverket för grundskyddet | 32 |
| 2.2.3 EU-rätt och grundskyddet: exportabilitet | 37 |
| 2.3 Grundskyddets utveckling sedan 2003 | 38 |
| 2.3.1 Förändring av regler sedan 2003 | 39 |
| 2.3.2 Utveckling av real disponibel inkomst för pensionärer med grundskydd jämfört med andra grupper i samhället | 39 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 2.3.3 | Utvecklingen av antalet mottagare av grundskydd för äldre och stödets storlek..... | 44 |
| 2.3.4 | Änkepensionen och dess utfasning..... | 58 |
| 2.4 | Pensionärers ekonomiska situation..... | 59 |
| 2.4.1 | Mått på inkomst och låg ekonomisk standard | 60 |
| 2.4.2 | Ekonomisk standard bland de äldre..... | 63 |
| 2.4.3 | Relativt låg ekonomisk standard bland äldre..... | 67 |
| 2.4.4 | Skäl till relativt låg ekonomisk standard i gruppen äldre..... | 73 |
| 2.4.5 | Pensionärer med grundskydd jämfört med andra grupper med grundskydd | 75 |
| 2.4.6 | Analys av grupper med olika hög inkomstgrundad pension | 76 |
| 2.5 | Äldres utgifter..... | 78 |
| 2.6 | Äldres bostadssituation och bostadskostnader | 79 |
| 2.6.1 | Boendeformer, tillgänglighet och bostadsstandard..... | 80 |
| 2.6.2 | Anpassar äldre sitt boende genom att flytta? | 84 |
| 2.6.3 | Bostadskostnader | 85 |
| 2.7 | Äldres upplevelse av ekonomisk utsatthet..... | 88 |
| 2.7.1 | Forskning –intervjuer med äldre..... | 88 |
| 2.8 | Grundskyddet i våra grannländer | 90 |
| 3 | Problembild | 93 |
| 3.1 | Utredningens bedömning av syftet med de olika stöden inom grundskyddet | 93 |
| 3.1.1 | Garantipension..... | 95 |
| 3.1.2 | Bostadstillägg | 95 |
| 3.1.3 | Äldreförsörjningsstöd..... | 96 |
| 3.2 | Ökad andel med relativt låg ekonomisk standard hos äldre | 96 |
| 3.2.1 | Inkomstökningar hos förvärvsaktiva har höjt gränsen för relativt låg ekonomisk standard | 97 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.2.2 | Utvecklingen av pensionerna har varit svag jämfört med de förvärvsaktivas inkomstutveckling..... | 97 |
| 3.2.3 | Orsaker till att större andel av de äldre pensionärerna har relativ låg ekonomisk standard jämfört med de yngre pensionärerna | 104 |
| 3.3 | Garantipensionens inkomstprövning är inte effektiv för att hjälpa ekonomiskt utsatta | 107 |
| 3.3.1 | Garantipension prövas endast mot allmän pension | 108 |
| 3.3.2 | Ensamståendes mindre möjlighet att dela på hushållsutgifter kompenseras inte fullt ut i garantipensionen..... | 113 |
| 3.4 | Bostadstilläggets utformning är inte helt ändamålsenlig.... | 116 |
| 3.4.1 | Olika inriktningar för bostadsstödet är möjliga | 117 |
| 3.4.2 | Bostadskostnaderna för pensionärer med bostadstillägg har ökat snabbare än bostadstaket i stödet..... | 118 |
| 3.4.3 | Kostnadsdrivande inslag i bostadstillägget | 124 |
| 3.4.4 | Konsumtionsstödet ligger inte i linje med stödets syfte | 125 |
| 3.4.5 | Inkomster behandlas olika i behovsprövningen | 127 |
| 3.4.6 | Mörkertalet | 130 |
| 3.4.7 | Risk för export..... | 132 |
| 3.4.8 | Det särskilda bostadstillägget har förlorat sin roll | 132 |
| 3.5 | Svaga incitament för pensionärer med grundskydd att arbeta längre | 134 |
| 3.5.1 | Kortsiktiga effekter av ett längre arbetsliv..... | 134 |
| 3.5.2 | Långsiktiga effekter av ett senare pensionsuttag..... | 135 |
| 3.5.3 | Grundskyddspensionärers möjlighet att öka sin pensionsinkomst långsiktigt är små..... | 136 |
| 3.5.4 | Diskussion om typer av inkomster samt utbetalningar sett över hela livet..... | 140 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 3.5.5 | Att ta ut pension och jobba kvar är mest fördelaktigt för grundskyddspensionärer..... | 142 |
| 3.5.6 | Ursprungliga motiv till dagens regelutformning och skäl till att pröva frågan på nytt..... | 142 |
| 3.5.7 | Frågan om grundskyddspensionärers incitament har nyligen utretts | 143 |
| 3.5.8 | Starkare incitament vid senarelaggt uttag av grundpension finns i våra nordiska grannländer..... | 146 |
| 4 | Reformer för stärkt och hållbar grundtrygghet för pensionärer | 147 |
| 4.1 | Utgångspunkter för utredningens förslag | 147 |
| 4.1.1 | Behov av höjning av grundskyddet..... | 148 |
| 4.1.2 | Behov av ett mer träffsäkert grundskydd med incitament till att förlänga arbetslivet..... | 148 |
| 4.1.3 | Förenkling av systemet, mer ändamålsenliga stöd samt ökad transparens | 150 |
| 4.1.4 | Könsneutralitetsprincipen kvarstår..... | 151 |
| 4.1.5 | Förslagen rör endast ålderspensionärer | 151 |
| 4.2 | Övergripande beskrivning av förslagen och motiven till dessa..... | 152 |
| 4.3 | En höjd garantipension med ett tilläggsbelopp för dem med svagast ekonomi | 156 |
| 4.3.1 | Höjd grundnivå för garantipension | 156 |
| 4.3.2 | Ett tilläggsbelopp för dem med svagast ekonomi..... | 160 |
| 4.3.3 | Behov av fortsatt utredning för genomförande .. | 163 |
| 4.3.4 | Möjliga frågor att utreda i en framtida översyn .. | 164 |
| 4.3.5 | Avfärdade reformer..... | 168 |
| 4.4 | Ett förstärkt och mer ändamålsenligt bostadstillägg..... | 169 |
| 4.4.1 | Höjt bostadskostnadstak..... | 169 |
| 4.4.2 | Förändrad ersättningsgrad avseende bostadskostnaden..... | 170 |
| 4.4.3 | Konsumtionsstödet avskaffas..... | 171 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.4.4 | Likvärdig hantering av inkomstslag i inkomstprövningen | 171 |
| 4.4.5 | Avräkning av bostadstillägg sker med 62 procent för alla inkomstnivåer..... | 172 |
| 4.4.6 | Höjt fribelopp i bostadstillägget | 173 |
| 4.4.7 | Höjd nivå på skälig bostadskostnad i särskilt bostadstillägg | 173 |
| 4.4.8 | Behov av fortsatt utredning för genomförande... | 174 |
| 4.4.9 | Möjliga frågor att utreda i en framtida översyn... | 174 |
| 4.4.10 | Avfärdade reformer | 175 |
| 4.5 | Ökade incitament för arbete för grundskyddspensionärer..... | 178 |
| 4.5.1 | Skälen för utredningens förslag..... | 178 |
| 4.5.2 | Behov av fortsatt utredning för genomförande... | 183 |
| 4.6 | Reformer avseende äldreförsörjningsstödet..... | 184 |
| 4.6.1 | Fribelopp för arbetsinkomster införs för personer med äldreförsörjningsstöd..... | 184 |
| 4.6.2 | Höjd nivå på skälig bostadskostnad | 185 |
| 4.6.3 | Behov av fortsatt utredning för genomförande... | 186 |
| 4.6.4 | Avfärdade reformer | 186 |
| 5 | Effekter av förslagen | 189 |
| 5.1 | Kostnader för reformerna | 189 |
| 5.1.1 | Kostnader för paketets reformer med omedelbar effekt..... | 190 |
| 5.1.2 | Kostnader för att stimulera ett senare uttag av garantipensionen..... | 191 |
| 5.2 | Fördelningseffekter av hela paketets reformer | 194 |
| 5.2.1 | Effekten på ekonomisk standard..... | 195 |
| 5.2.2 | Effekter ur ett ekonomiskt jämställdhetsperspektiv | 198 |
| 5.2.3 | Relativt låg ekonomisk standard..... | 201 |
| 5.2.4 | En viss omfördelning av resurserna mellan grundskyddspensionärerna - en del drar fördel av förstärkningarna och andra förlorar till följd av reformer som genererar besparingar | 201 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.3 | Effekter för delar av exempelförslaget | 204 |
| 5.3.1 | Effekter av höjd grundnivå i garantipensionen ... | 206 |
| 5.3.2 | Effekter av tillägget i garantipensionen | 206 |
| 5.3.3 | Effekter av förändrad ersättningsgrad och höjt tak i bostadstillägget | 207 |
| 5.3.4 | Effekter av höjt fribelopp i bostadstillägget | 208 |
| 5.3.5 | Effekter av borttaget konsumtionsstöd i bostadstillägget..... | 209 |
| 5.3.6 | Effekter av ökad avräkning för löner | 210 |
| 5.3.7 | Effekter av ökad avräkning av tjänstepension | 211 |
| 5.3.8 | Effekt av ökad avräkning i det högre inkomstintervallet | 212 |
| 5.3.9 | Effekt av fribelopp på arbetsinkomst i äldreförsörjningsstödet..... | 213 |
| 5.4 | Typfall med effekter för enskilda individer | 214 |
| 5.4.1 | Typfall för senarelagda uttag | 216 |
| 5.5 | Förändrade marginaleffekter till följd av reformer | 217 |
| 5.5.1 | Vad avses med marginaleffekt? | 217 |
| 5.5.2 | Marginaleffekterna påverkas olika i olika grupper och i olika inkomstintervall..... | 218 |
| 6 | Åtgärder för att mildra marginaleffekter..... | 225 |
| 6.1 | Förändringar i inkomstpensionssystemet..... | 226 |
| 6.1.1 | Höjd pensionsålder | 227 |
| 6.1.2 | Höjda avgifter till den allmänna pensionen..... | 228 |
| 6.1.3 | Höjt intjänandetak i den allmänna pensionen..... | 229 |
| 6.1.4 | Jämförelse av effekten av de tre åtgärderna..... | 230 |
| 6.2 | Förändringar i skattesystemet | 234 |
| Bilaga 1 | Analys av grupper med olika hög inkomstgrundad pension..... | 237 |
| Bilaga 2 | Grundskyddet i våra grannländer..... | 271 |
| Bilaga 3 | Käll- och litteraturförteckning | 283 |

Sammanfattning

Uppdraget om översyn av grundskyddet för pensionärer

Den 27 januari 2017 beslutade chefen för Socialdepartementet, statsrådet Strandhäll, om genomförande av en översyn av grundskyddet för ålderspension. Som bakgrund till beslutet anges bland annat den långvariga period av reallönetillväxt som har lett till att omfattningen av grundskyddet successivt minskat i förhållande till medianinkomsten i samhället. Det fanns därför ett behov av att analysera utvecklingen och överväga behovet av förändringar i grundskyddet.

I uppdraget låg att analysera den nuvarande konstruktionen av grundskyddet och lämna förslag till förändringar som ger sammantaget bättre egenskaper för dem med låga pensioner, på kort och på lång sikt. En förutsättning var värnande om intjänandepincipen i den inkomstbaserade ålderspensionen, inklusive pensionssystemets drivkrafter till arbete. Även balansen mellan grundskydds-nivån och intjänandetakets nivå skulle övervägas. Särskilt fokus skulle ligga på åtgärdernas effekter på pensionsgapet mellan kvinnor och män. Uppdraget omfattade hela grundskyddet med beaktande av både garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Problembild

Nedan följer en sammanfattning av den problembild som utredningen identifierat i översynen av grundskyddets funktion.

Ökad andel med relativt låg ekonomisk standard hos äldre

Inkomstspridningen har ökat sedan den nuvarande utformningen av grundskyddet infördes 2003. Den ökade inkomstspridningen har

medfört en ökad andel med relativt låg ekonomisk standard bland gruppen äldre. Den huvudsakliga förklaringen till detta är att inkomstökningarna hos de förvärvsarbetande har varit betydligt större än inkomstökningarna hos pensionärer. Därmed har gränsen för låg ekonomisk standard ökat snabbare än pensionärernas inkomster. Fler pensionärer faller därmed under denna gräns.

Att inkomstillväxten har varit större hos förvärvsarbetande än hos pensionärer förklaras i sin tur av att den reala tillväxten under de senaste 20 åren har genererat relativt kraftiga löneökningar. Kopplingen mellan pensionsinkomster och den reala tillväxten har varit begränsad. Förklaringen till detta finns i pensionssystemets utformning, där uttagna inkomstgrundade pensioner och garantipensionerna inte följer inkomstutvecklingen i samhället genom att de följsamhetsindexeras respektive prisindexeras. Regelverket för garantipensionen utformades under 90-talet efter tid av hög inflation och låg tillväxt. Fokus låg därför på att realsäkra pensionen. Tanken var också att garantipensionen successivt skulle fasas ut i takt med den reala tillväxten.

Ett viktigt skäl till att de inkomstgrundade pensionerna inte har följt med i inkomstutvecklingen är att yngre generationer av pensionärer inte har anpassat pensionsåldern till sin högre förväntade livslängd. Vidare har utfasningen av det generösa (och ekonomiskt ohållbara) ATP-systemet också gett pensionärer som omfattas av det nya pensionssystemet i snitt lägre pension. Exempelvis har många kvinnor förlorat på att inkomstpensionen beräknas på livsinkomsten istället för de 15 bästa inkomståren och regeln om 30 års intjänande för full ATP.

Andelen med relativt låg ekonomisk standard är större bland de äldre pensionärerna än bland de yngre. Detta beror i stor utsträckning på att en större andel av de äldre är ensamstående och saknar därför möjlighet att dela på kostnader på samma sätt som sammanboende har. En annan förklaring är att bland de äldre pensionärerna är andelen kvinnor större, vilka historiskt inte alltid deltagit i arbetskraften och därmed har en lägre intjänad allmän pension. Vidare har yngre pensionärer tjänstepension i högre utsträckning än äldre.

Garantipensionens inkomstprövning är inte effektiv för att hjälpa ekonomiskt utsatta

Utredningens bedömning är att inkomstprövningen av garantipensionen är svag. Garantipensionen prövas endast mot allmän inkomstgrundad pension. Detta innebär att en person kan få garantipension även om den har andra (höga) inkomster. En betydande andel av garantipensionärerna har höga inkomster i jämförelse med befolkningen i stort. Detta kan förklaras av att en del av garantipensionärerna har tjänstepension och/eller höga kapitalinkomster.

Garantipensionen är vidare ett individuellt stöd och prövas därför inte mot hela hushållets ekonomi. Därmed är den mindre fördelningsmässigt träffsäker än om den hade varit ett hushållsstöd. Ett lägre belopp ges dock till gifta jämfört med ogifta. Skillnaden mellan nivåerna som ges till gifta och ogifta är drygt 12 procent medan Konsumentverkets beräkningar av den motiverade skillnaden i ekonomiskt bistånd mellan ensamstående och sammanboende (den del av stödet som ges utöver bostadskostnad) är nästan dubbelt så stor. Garantipensionen kompenserar således inte fullt ut för att ensamståendes utgifter är högre.

Utredningen anser visserligen att alla bör betraktas som självständiga individer i pensionssammanhang, vilket talar för lika hög garantipension för alla oavsett civilstånd. Enligt utredningen är det dock orimligt att bortse från det faktum att fördelningen av medel till garantipensionen utgår från begränsade resurser i statens budget som ska användas så effektivt som möjligt. Andelen med relativt låg ekonomisk standard är bland både män och kvinnor drygt fem gånger större i gruppen ensamstående än gruppen sammanboende pensionärer. Eftersom de mest behövande återfinns bland ensamstående (ofta äldre kvinnor) finns det skäl att öka skillnaden i nivå på garantipensionen utifrån om pensionären är ensamstående eller sammanboende.

Bostadstilläggets utformning är inte helt ändamålsenlig

Bostadskostnaderna har ökat snabbare än bostadskostnadstaket i bostadstillägget. År 2003 hade en fjärdedel av pensionärerna med bostadstillägg en bostadskostnad över taket. Innan höjningen av taket 2018 var andelen över 50 procent, efter höjningen var andelen 34

procent. Den kraftigaste ökningen av de löpande kostnaderna återfinns inom hyresbeståndet, framför allt inom nyproduktionen. Hyresbostäder är också den vanligaste boendeformen bland pensionärer med bostadstillägg. Under perioden har det dock skett andra höjningar av stödet än höjningar av bostadskostnadstaket. Utredningen menar dock att en utveckling som fortsätter mot att en stor andel av pensionärer med bostadstillägg har en bostadskostnad över taket riskerar att påverka det grundläggande syftet om att nivån på bostadstillägget ska vara relaterad till bostadskostnaden.

År 2012 infördes ett konsumtionsstöd i bostadstillägget på 170 kronor per person som året därpå höjdes för ensamstående och blev därmed 340 kronor per hushåll. Ett skäl till införandet, och en fördel med konsumtionsstödet, är att även hushåll med låga bostadskostnader tog del av konsumtionsstödet, vilket gjorde det fördelningsmässigt träffsäkert. Konsumtionsstödet saknar dock koppling till bostadskostnaden och införandet ligger därför inte i linje med syftet med bostadstillägget. Vidare ökar denna utformning risken för att stödet blir exporterbart till övriga EU, vilket skulle öka kostnaden för stödet.

Ersättningsgraden i bostadstillägget har höjts successivt. Vid införandet av nuvarande utformning 2003 gavs ersättning för 91 procent av bostadskostnaden under taket. Idag har denna ersättningsgrad höjts till 96 procent för bostadskostnader under 5 000 kr per månad. Utredningen menar, i likhet med vad regeringen skrev vid införandet av bostadstillägget, att en hög ersättningsandel skapar en risk för att bostadstillägget blir kostnadsdrivande.

Syftet med bostadstillägget är att ge ekonomiska möjligheter för äldre med begränsad ekonomi att efterfråga en passande bostad, och inkomstprövningen innefattar därför i princip alla inkomster. Dagens regler för inkomstprövningen tillkom i samband med anpassningar till pensionsreformen 2003 och sloandet av särskilda skatteregler för pensionärer. Utformningen styrdes delvis av ambitionen om att uppnå neutralitet gentemot tidigare inkomstprövningsregler, i syfte att göra övergången så smidig som möjligt för den enskilde pensionären. Lagstiftarens anpassningar har enligt utredningen dock medfört att bostadstillägget har en inkomstprövning som idag kan uppfattas som svår att förstå och motivera. Ett sådant problem är avräkningsprocenten av bostadstillägget utifrån individens reduceringsinkomst. Avräkningen av bostadstillägget är

störst för låga inkomster (62 procent jämfört med 50 procent i högre inkomstskikt). Ett annat problem är viktningen av tjänstepensioner och privata pensioner i reduceringsinkomsten. Viktningen gör att endast 80 procent av tjänstepension och privat pension ingår, medan hela den allmänna pensionen räknas med. Arbetsinkomsters påverkan på bidragets storlek har, i syfte att öka drivkrafterna till arbete, mildrats vid två tillfällen efter stödets införande. Nuvarande regler innebär att endast hälften av arbetsinkomsten över 24 000 kronor per år beaktas i reduceringsinkomsten. Stödets regelverk, där olika inkomstslag behandlas olika, innebär enligt utredningen ett avsteg från bostadstilläggets syfte om en stark behovsprövning. Pensionärer med samma inkomstnivå får idag olika storlek på bostadstillägget. Det finns därmed en målkonflikt mellan drivkrafter till arbete och en effektiv och principiellt enhetlig behovsprövning i detta fall. Ur ett arbetsincitamentsperspektiv är arbetsinkomster viktigare än pensionsinkomster. Men drivkrafter till arbete för äldre kan också påverkas med skatter, som t.ex. dagens dubbla jobbskatteavdrag.

Svaga incitament för pensionärer med grundskydd att senarelägga sitt uttag av pension

I dagsläget har grundskyddspensionärer sämre möjligheter att höja den långsiktiga löpande pensionen livet ut jämfört med en pensionär med enbart inkomstgrundad pension. Både garantipension och bostadstillägg räknas av mot en höjd intjänad inkomstgrundad pension. Grundskyddspensionärers ökade inkomster omfattas därför av höga margineffekter. Reglerna har utformats på detta sätt på grund av att individens ökade inkomstgrundade pension innebär att dennes förmåga att försörja sig själv ökar, och att behovet av grundskyddet då minskar. En nackdel med denna utformning är dock att drivkrafterna till att förlänga arbetslivet är svaga och att möjligheterna för individen att höja sin livsvariga löpande (pensions)inkomst blir relativt små. Finland, Danmark och Norge har regler som möjliggör höjning av grundpensionen vid ett senarelagt uttag.

De ovan beskrivna problemen för grundskyddspensionärer handlar om brist på möjlighet att höja sin *livsvariga* pension. När det gäller möjligheten att öka sin inkomst på *kort sikt* genom arbete bedömer dock utredningen att både de flesta grundskyddspensionärer och övriga pensionärer idag har starka drivkrafter att arbeta även

efter pensionsuttaget. Allra högst marginaleffekter möter dem med äldreförsörjningsstöd eftersom detta stöd minskar med 100 procent mot ökade inkomster. Så länge som stödet inte är helt avräknat är således individens incitament för att öka sina inkomster obefintliga.

Utredningens förslag

Utredningens bedömning är att nuvarande grundskydd i stort fungerar väl. Eftersom det finns höga krav på att pensionssystemet ska vara förutsägbart och långsiktigt krävs det mycket goda skäl för att göra om systemet i grunden. Utredningen anser att det idag inte finns problem som motiverar sådana omfattande reformer. Däremot finns det ett flertal möjligheter till förbättringar och effektiviseringar av det nuvarande grundskyddet. Utredningens slutsats är vidare att grundskyddet måste höjas för att avståndet i inkomst mellan grundskyddspensionärer och övriga samhället ska minska och för att minska risken för ekonomisk utsatthet hos äldre.

Huvudprincipen i pensionssystemet är att pensionen grundar sig på individens förvärvsinkomster under livet, den s.k. livsinkomstprincipen. Grundskyddet för pensionärer utgör ett tydligt avsteg från denna princip. Målkonflikten mellan skydd mot utsatthet och drivkrafter till arbete går i praktiken inte att undvika. Samma målkonflikt finns även inom andra delar av socialförsäkringssystemet. För att så långt som möjligt bevara drivkrafterna för arbete och endast påverka dem med låg ekonomisk standard har utredningen utgått från målet att föreslå förändringar som leder till ett effektivt grundskydd. Med detta avses att grundskyddet bör förbättra situationen för äldre med svag ekonomi i så hög grad som möjligt givet insatta resurser, men samtidigt utformas med hänsyn till de principer som har pekats ut som centrala för pensionssystemet och som gör att det uppfattas som rättvist och legitimt. Utredningen vill framhålla att förslagen till ett reformerat grundskydd har utformats som ett paket, där garantipension och bostadstillägg tillsammans ska ge ett träffsäkert och ändamålsenligt grundskydd för pensionärer med låga inkomster och höga bostadskostnader. Paketets olika delar bör därför införas samtidigt, särskilt på grund av att de besparingar som föreslås inom bostadstillägget i sig genererar förlorare; kombinerat

med nivåhöjningar i andra delar av grundskyddet begränsas antalet som totalt sett får en lägre inkomst av reformerna.

Vidare bör förslaget ses som en föreslagen inriktning för grundskyddet som inte är utformat i detalj på lagstiftningsnivå. Det finns möjligheter att justera delar av det paket som föreslås om man i den politiska beslutsprocessen gör andra avvägningar än vad utredningen har gjort av vilka principer som väger tyngst. Om t.ex. drivkrafterna för arbete är något som prioriteras högre än träffsäkerheten i stödet kan utredningens förslag modifieras för att öka arbetsincitamenten. Sådana justeringar skulle påverka paketets effekter, t.ex. kan kostnaden och fördelningsprofilen bli en annan.

Förslagen till reformering av grundskyddet har tagits fram genom löpande avstämning mellan arbetsgruppen och Pensionsgruppen, där Pensionsgruppen har beslutat om förslagets inriktning.

Reformer avseende garantipensionen

Utredningens förslag:

- Garantipensionen ska höjas för både gifta och ogifta. Avräkning ska ske mot allmän pension på samma sätt som görs idag.
- Ett tilläggsbelopp i garantipensionen ska införas med ett högre belopp för ogifta än för gifta. Tilläggsbeloppet ska avräknas mot tjänstepension och nettokapitalinkomster med 48 procent.
- Nivån på garantipensionen ska justeras utifrån uttagsålder om uttaget görs senare än vid åldern för tidigast uttag av garantipension. Idag är denna ålder 65 år. När riktålder för uttag av pension införs utgår man istället från individens riktålder vid justering av garantipensionen vid senare uttag. Vid ett senare uttag ska den löpande utbetalningen räknas upp i relation till den försäkrades förväntade genomsnittliga återstående livslängd (delningstalet) samt i relation till arvsvinster.

Reformer avseende bostadstillägg för ålderspensionärer

Utredningens förslag:

- Bostadskostnadstaket i bostadstillägget ska höjas till 7 000 kronor per månad.
- Ersättningsgraden för bostadskostnaden i bostadstillägget ska vara 100 procent upp till 3 000 kronor, 90 procent mellan 3 001 och 5 000 kronor, och 70 procent mellan 5 001 och 7 000 kronor.
- Konsumtionsstödet i bostadstillägget ska avskaffas.
- Vid beräkning av bostadstillägg ska tjänstepension, privat pension, arbetsinkomster, etableringsersättning och studiemedel tas upp med 100 procent i reduceringsinkomsten.
- Avräkning av bostadstillägg mot en reduceringsinkomst som överstiger ett prisbasbelopp ska höjas till 62 procent.
- Vid höjning av garantipensionen ska fribeloppet i bostadstillägget höjas till samma nivå som garantipensionen.
- Skälig bostadskostnad i det särskilda bostadstillägget ska höjas till 7 000 kronor per månad.

Reformer avseende äldreförsörjningsstöd

Utredningens förslag:

- Ett fribelopp för arbetsinkomster ska införas för personer med äldreförsörjningsstöd. Fribeloppet ska uppgå till 24 000 kr per år.
- Skälig bostadskostnad ska höjas till 7 000 kronor per månad.

Skälen för utredningens förslag

En grundläggande slutsats är att det finns ett behov av en förstärkning av grundskyddet som främst bör riktas mot allmän konsumtion. Att enbart ge ersättning för bostadskostnader innebär enligt utredningens bedömning en för stark styrning av konsumtionen mot bostadskonsumtion. Ett stöd för allmän konsumtion ger istället individen valfrihet vad gäller vilken konsumtion hen vill prioritera.

Utredningen bedömer att förstärkningen av ekonomiskt stöd för allmän konsumtionen bör göras inom garantipensionen. Utredningen vill betona att det är en politisk avvägning att bedöma vilken nivå som garantipensionen bör ligga på. Stödet är till skillnad från försörjningsstödet inte en lägstanivå som helt kan relateras till behov utan en typ av pension; lagstiftaren har uttalat att garantipensionen ska ligga över en sådan lägstanivå. Det kan ses mot bakgrund att stödet kräver att en person ska ha bott i landet under i stort sett hela arbetslivet för att fullt ut ha rätt till garantipension. Med ett stöd som ligger över skälig levnadsnivå finns det dock anledning att se över om även strängare kvalifikationskrav är motiverade för att få ta del av stödet. Utredningen föreslår dels en höjning av nuvarande garantipensionsnivå, dels att ett tilläggsbelopp införs som en del av garantipensionen, med högre belopp för ensamstående än för sammanboende, och som prövas mot tjänstepension samt nettokapitalinkomster. Tilläggsbeloppet ska prövas mot deklarerade inkomstuppgifter för att garantipensionen även framöver ska kunna betalas ut automatiskt utan krav på inrapportering av inkomstuppgifter från den enskilde. På detta vis undviks mörkertal, dvs. att personer som har rätt till stödet men som inte söker det, liknande det vi ser i dagens bostadstillägg. Höjningen av grundnivån i garantipensionen motiveras dels av att en sådan krävs för att garantipensionen ska behålla sin funktion som utfyllnad till den allmänna pensionen och för att hålla ett visst avstånd till skälig levnadsnivå i äldre försörjningsstödet. Dels krävs en nivåhöjning för att kompensera för besparingar som görs i bostadstillägget. När det gäller införandet av tilläggsbeloppet motiveras detta av att resurser kan riktas till de pensionärer som har svagast ekonomi på individuell nivå. Förslaget gynnar på så sätt särskilt äldre kvinnor och utredningens förslag bidrar därför till mer jämställda pensioner.

Även om utredningens förslag främst inriktas på en förstärkning av garantipensionen ser utredningen även ett behov av ett höjt grundskydd för pensionärer med låga inkomster och höga bostadskostnader. För detta ändamål är det mest effektivt att göra höjningar i bostadstillägget. Stödet görs mer ändamålsenligt och träffsäkert och följdpassas till höjningen av garantipensionen.

Utredningen föreslår även regler som ökar drivkrafterna till förlängt arbetsliv för garantipensionärer. Garantipensionen ska öka vid senarelagd uttag genom en liknande konstruktion som ökar dagens

inkomstpension vid senarelagt uttag. Vidare införs ett fribelopp för arbetsinkomster i äldreförsörjningsstödet. Utredningen föreslår även fortsatt utredning av hur en höjd pension genom senarelagt pensionsuttag ska hanteras i inkomstprövningen av bostadstillägget.

Effekter av förslagen

Kostnader

Effekterna av promemorians exempelförslag är omgående och den totala offentliga finansiella nettokostnaden är ca 1,4 miljarder kronor, men för staten är nettokostnaden ca 2,1 miljarder kronor (2019). Skillnaden på nettoeffekten mellan offentlig sektor och stat beror huvudsakligen på att de kommunala skatterna ökar när garantipensionen ökar.

När det gäller kostnader för förslaget om höjd garantipension vid senarelagt uttag beror denna på huruvida pensionärer förändrar sitt beteende eller ej till följd av reformen. Det sämsta utfallet, dvs. att ingen beteendeförändring sker överhuvudtaget, skulle innebära en att en kostnad fasas in under en 20-årsperiod och ökar med en dryg miljon kronor per år efter införandet.

Fördelningseffekter

När det gäller fördelningseffekter gynnas framför allt pensionärer med låg ekonomisk standard (decilgrupp 1 och 2). I genomsnitt påverkas pensionärerna mer positivt av förslagen ju äldre de är. Det beror på att de äldsta i högre grad tar del av grundskyddet än de yngre pensionärerna. Reformerna påverkar befolkningen i olika delar av landet olika. Äldre personer som bor på landsbygden gynnas mer av reformerna än andra.

När det gäller förslagets jämställdhetseffekter ökar den individuella disponibla inkomsten mer i genomsnitt för kvinnor än för män, oavsett var i inkomstfördelningen personen befinner sig (med undantag för de med högst inkomster). Med de föreslagna reformerna minskas inkomstgapet mellan könen med 0,3 procentenheter. Trots att reformerna till största del gynnar kvinnor är förändringen på just inkomstgapet tämligen begränsad. Det beror på att

reformerna i grundskyddet med dess utjämnande egenskaper är små i förhållande till hela det allmänna pensionssystemet och de äldres övriga inkomster.

Det finns individer som får en försämrad ekonomi pga. de reformer som leder till besparingar. För dessa individer är storleken på de ekonomiska förstärkningar de får genom reformen mindre än försämringarna på grund av besparingar. Paketet är konstruerat för att minimera antalet som totalt sett missgynnas av reformerna. Men på grund av att reformen också ska uppnå målen om att införa en ökad behovsprövning och en renodling av inkomstprövningen i bostadstillägget är det oundvikligt att det uppstår förlorare. De som förlorar ligger ofta längre ner i inkomstfördelningen då en del av besparingarna görs i bostadstillägget, vilket är ett stöd som riktas till de längre ner i inkomstfördelningen. Den genomsnittliga förlusten är dock betydligt mindre för dem med låg inkomst än för dem lite högre upp i inkomstfördelningen. Det är ett mycket litet antal personer som drabbas av större förluster.

Typfall

Förslagen påverkar grundskyddspensionärerna i olika hög grad. Hushåll med svagare ekonomi och hög hyra gynnas mest. Ensamstående med maximalt bostadstillägg (bostadskostnad på eller över det nya taket på 7 000 kronor per månad) och full garantipension, utan tjänstepension, är de som tjänar mest på reformerna. Dessa är dock relativt få. Disponibel inkomst ökar med 1 323 kronor per månad för personer som tillhör denna kategori.

En mer typisk grundskyddspensionär har dock en mindre andel garantipension pga. inkomstgrundad pension, och har dessutom tjänstepension. Utredningen har räknat på ett typfall som visar en person med en inkomstpension på 8 000 kronor per månad, en garantipension på 1 863 kronor och en tjänstepension på 1 000 kronor per månad. Hyran är 5 500 kronor. Disponibel inkomst stiger med 71 kronor per månad för en sådan person.

För en pensionär med garantipension som förlänger arbetslivet och går i pension vid 67 års ålder istället för 65 beror effekten av utredningens förslag på omfattningen av inkomstgrundad pension. Utredningen har räknat på ett typfall som har haft låga livsinkomster

och därför en allmän inkomstrelaterad pension på 5 400 kr per månad vid 65 års ålder. Disponibel inkomst stiger med drygt 200 kronor i månaden för en sådan person.

Analys av åtgärder för att mildra marginaleffekter

Ett höjt grundskydd skapar alltid höjda marginaleffekter, med risk för minskade drivkrafter till arbete som följd. Utredningens förslag är utformade i syfte att begränsa antalet personer som omfattas av de höjda marginaleffekterna. De höjda marginaleffekterna och det minskade respektavståndet, den minskade skillnaden mellan personer med låg och hög intjänad pension, som reformerna bidrar till kan dock hanteras genom en stärkt inkomstgrundad pension. Utredningen redovisar en analys av hur sådana reformer skulle påverka marginaleffekterna. Regeländringarna som presenteras inom inkomstpensionssystemet som skulle minska systemets marginaleffekter är höjd pensionsålder, höjda avgifter till pensionssystemet och ett höjt intjänandetak. Dessa åtgärder skulle minska marginaleffekterna i en stor del av inkomstintervallet då de höjer de inkomstgrundade pensionerna för given månadslön. De skulle dessutom innebära att färre kvalificerar sig för grundskydd. Utöver detta skulle marginaleffekterna i systemet kunna minskas genom förändrad beskattning för pensionsinkomster.

1 Inledning

1.1 Uppdraget och dess genomförande

1.1.1 Tillsättandet av en arbetsgrupp

Den 27 januari 2017 beslutade chefen för Socialdepartementet, statsrådet Strandhäll, om genomförande av en översyn av grundskyddet för ålderspension.¹ Översynen skulle genomföras av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet och pågå till den 2 februari 2018. Arbetsgruppen har utgjorts av Christina Enegren (analytiker), Kristin Kirs (utredare), Johannes Österström (utredare) och Sara Örnhall Ljungh (analytiker). Experter från Socialdepartementet har deltagit i arbetet. Löpande avstämningar har gjorts med tjänstemän vid Ekonomiska avdelningen och Budgetavdelningen vid Finansdepartementet.

Bakgrund

Som bakgrund till beslutet anges att garantipensionen är värdeskyddad genom att den bestäms av prisbasbeloppet och därför inte har en koppling till inkomstutvecklingen. Det var en medveten konstruktion i pensionsöverenskommelsen och garanterar oförändrad köpkraft oavsett konjunktursvängningar och reallöneutveckling. Genom en långvarig period av reallönetillväxt har dock omfattningen av grundskyddet successivt minskat i förhållande till medianinkomsten i samhället. Det fanns därför ett behov av att analysera utvecklingen och överväga behovet av förändringar i grundskyddet.

Vidare hänvisades till Pensionsgruppens projekt om jämställda pensioner. I rapporten *Jämställda pensioner?* (Ds 2016:19) visas att

¹ Protokoll 2017-01-27, dnr. S2017/00547/SF.

det finns ett betydande inkomstgap mellan kvinnor och män och att grundskyddet har en stor betydelse för att dämpa gapet. Nästan 80 procent av dem som får garantipension är kvinnor och 76 procent av dem som får bostadstillägg är kvinnor. Grundskyddets utformning har därför stor betydelse för pensionsgapet mellan kvinnor och män. Frågan om grundskyddets betydelse har mot den bakgrunden diskuterats i Pensionsgruppen och gruppen var enig om behovet av en översyn av grundskyddet. Bostadstillägget är inte en del av pensionsöverenskommelsen och ligger utanför Pensionsgruppens mandat, men till följd av bostadstilläggets tydliga samband och beroende av garantipension angavs i beslutet att förmånerna behöver analyseras samordnat.

Närmare om uppdraget

I uppdraget låg att analysera den nuvarande konstruktionen av grundskyddet och lämna förslag till förändringar som ger sammantaget bättre egenskaper för dem med låga pensioner, på kort och på lång sikt. En förutsättning var värnande om intjänandepincipen i den inkomstbaserade ålderspensionen, inklusive pensionssystemets drivkrafter till arbete. Även balansen mellan grundskyddsnivån och intjänandetakets nivå skulle övervägas. Särskilt fokus skulle ligga på åtgärdernas effekter på pensionsgapet mellan kvinnor och män.

Uppdraget omfattade hela grundskyddet med beaktande av både garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. I uppdraget angavs att det inte innefattade några restriktioner om att den nuvarande strukturen måste upprätthållas.

Förslagets konsekvenser för dagens och framtidens pensioner och för pensionsgapet mellan kvinnor och män skulle redovisas samt de offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna på kort och på lång sikt. Förslag till förändringar skulle även beakta konsekvenser för hur de påverkar och påverkas av andra system.

Den särskilda utredning om bostadstillägget som gjorts av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet (S 2017/00515/SF) skulle vidare beaktas av utredningen.

1.1.2 Löpande avstämningar med Pensionsgruppen

Förslagen i denna departementsskrivelse har tagits fram genom löpande avstämningar mellan arbetsgruppen och Pensionsgruppen. Arbetsgruppen har i flera steg tagit fram underlag som rör frågor av övergripande eller principiell karaktär där Pensionsgruppen sedan har beslutat om inriktning för det fortsatta arbetet. Arbetsgruppen har därefter tagit fram förslag som utgår från Pensionsgruppens vägval.

1.1.3 Metod

Arbetsgruppen har i översynen av grundskyddet använt sig av olika metoder.

Statistisk analys har genomförts från olika datakällor såsom FASIT, Pensionsmyndigheten och SCB. Simuleringar och typfallsberäkningar har gjorts med Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Dokumentstudier ligger även till grund för en del av analysen, här avses bland annat forskning om ekonomisk utsatthet hos äldre, äldres bostadssituation och grundskyddet i andra länder.

Arbetsgruppen har vidare genomfört flertalet intervjuer. Forskare som arbetsgruppen har träffat är Angelika Thelin (Linnéuniversitetet), Mika Vidlund (Pensionsmyndigheten i Finland) och Lennart Flood (professor emeritus vid Handelshögskolan i Göteborg). Arbetsgruppen har vid flera tillfällen träffat de riks-täckande pensionärsorganisationerna (PRO, SPF, RPG och SKPF) för att löpande berätta om utredningens arbete och ta emot synpunkter. Arbetsgruppen har även besökt Stadsmissionens äldrecenter på Kungsholmen i Stockholm.

Arbetsgruppen har vidare fått stöd från Pensionsmyndighetens experter inom regelverket för grundskyddet för pensionärer och statistik över utbetalade stöd.

1.2 Utredningens förslag ska ses som en principriktning för grundskyddet

Förslaget som presenteras i kapitel 4 ska ses som en föreslagen *inriktning* för grundskyddet. De nivåer som presenteras är därför exempel och det går att välja både högre och lägre nivåer än de som presenteras i detta kapitel. I effektavsnittet redovisas effekter av hela paketet och av de enskilda reformerna som föreslås.

Promemorian innehåller inte några lagförslag. Förslag till den närmare utformningen av reformen med lagförslag, övergångsbestämmelser m.m. behöver utredas vidare.

1.3 Avgränsningar

Föremål för översynen har varit grundskyddet i pensionssystemet. Utredningen analyserar, men lämnar inte förslag, avseende effekten av skatter samt regelverket för inkomstpensionssystemet såsom avgiften, intjänandetaket och pensionsåldern.

Bostadstillägg ges, förutom till ålderspensionärer, även till personer med aktivitets- och sjukersättning. Utredningens förslag avser endast bostadstillägg till ålderspensionärer.

Vissa delar av grundskyddets regelverk har utredningen inte haft möjlighet att utreda fullt ut men ser som angelägna att analysera vidare, se kapitel 4 avsnitten ”möjliga frågor att utreda i en framtida översyn” för respektive del av grundskyddet. Utredningen anger även de reformer som har varit föremål för övervägande men där vi valt att inte lägga något förslag, se avsnitt om ”avfärdade reformer” i kapitel 4.

1.4 EU-domstolens prövning av garantipensionen

Högsta förvaltningsdomstolen beslutade den 23 mars 2016 att begära ett förhandsavgörande av EU-domstolen avseende hur regler i samordningsbestämmelserna (1408/71) ska tolkas gällande beräkningen av svensk garantipension. EU-domstolens dom lämnades den 7 december 2017. EU-domstolen kommer fram till att den svenska garantipensionen ska ha en annan klassificering än den nu har och att garantipensionen är att betrakta som en minimiförmån. Domen

medför att den metod som tillämpas vid samordningen behöver ändras. Den förändrade klassificeringen kan också komma att få stor inverkan på försäkringens utformning och domen medför därför att en översyn av garantipensionens konstruktion och reglering behöver göras.

Då utfallet av domen inte har varit känt och inte heller har kunnat förutses under den tid utredningen pågått, så är utredningens förslag framtagna med utgångspunkt i nu gällande lagstiftning. EU-domstolens förhandsavgörande och Högsta Förvaltningsdomstolens kommande dom kommer kräva en noggrann konsekvensanalys, vilket kan få påverkan på vissa av utredningens förslag.

1.5 Disposition

I kapitel 2 ges en beskrivning av grundskyddets funktion och de pensionärer som berörs av grundskyddet. Detta görs genom redovisning av regelverk, analys av statistik, typfallsberäkningar samt presentation av relevanta studier på området.

Kapitel 3 behandlar de problem som utredningen har identifierat gällande ekonomisk utsatthet hos pensionärer och grundskyddets funktion.

I kapitel 4 redovisas utredningens förslag till reformer av grundskyddet.

Förslagen av reformerna i kapitel 4 ger upphov till effekter av olika slag. I kapitel 5 redogörs för kostnader, fördelningseffekter, effekter på ekonomisk jämställdhet och marginaleffekter. Därutöver presenteras några typfall.

I det avslutande kapitel 6 analyseras hur olika regler i pensionsystemet och skattesystemet påverkar marginaleffekterna för pensionärer.

2 Bakgrund

I detta kapitel ges en beskrivning av grundskyddets funktion och de pensionärer som berörs av grundskyddet. Detta görs genom redovisning av regelverk, analys av statistik, typfallsberäkningar samt presentation av relevanta studier på området.

Kapitlet avhandlar inledningsvis i avsnitt 2.1 behov av och syfte med ett grundskydd. I avsnitt 2.2 beskrivs syftena med grundskyddets olika delar och regelverket för de olika stöden. I följande avsnitt 2.3 ges en bild av grundskyddets utveckling över tid, både gällande regelverk och kostnader samt statistik över antal pensionärer som omfattas av grundskyddet. Avsnitt 2.4 behandlar pensionärernas ekonomiska situation där inkomsterna och låg ekonomisk standard i gruppen redovisas med olika mått. Följande avsnitt 2.5 redogör för äldres utgifter och avsnitt 2.6 för bostadssituationen för äldre. I avsnitt 2.7 behandlas ekonomisk utsatthet hos äldre utifrån ett individperspektiv. Slutligen ges i avsnitt 2.8 en internationell utblick med en sammanfattande beskrivning av grundskyddet för äldre i våra grannländer.

2.1 Grundskydd för pensionärer – ett nödvändigt avsteg från livsinkomstprincipen i pensionssystemet

Huvudprincipen i pensionssystemet är att pensionen grundar sig på individens förvärvsinkomster under livet, den s.k. livsinkomstprincipen. Grundskyddet för pensionärer utgör ett tydligt avsteg från denna princip. Den som inte har arbetat eller har arbetat i liten grad kan genom grundskyddet få garantipension och bostadstillägg, som är i nivå med inkomstgrundad pension för de som har arbetat under större delen av livet.

Grundskyddet har bedömts som en nödvändig för att skydda ekonomiskt svaga äldre, så att ingen ska behöva leva i ekonomisk utsatthet under ålderdomen. Målkonflikten mellan skydd mot utsatthet och drivkrafter till arbete går i praktiken inte att undvika. Samma målkonflikt finns även inom andra delar av socialförsäkrings-systemet, t.ex. arbetslöshetsförsäkringen, sjuk- och aktivitetsersättningen och föräldraförsäkringen. Dessa bidrag är inkomstgrundade, men har även ett grundskydd som inte är beroende av tidigare inkomst. Försörjningsstödet är det yttersta grundskyddet för personer yngre än 65 år, stödet prövas strikt mot befintliga inkomster och betalas ut i mån av behov. För personer 65 år och äldre finns det en mer generös motsvarighet i ett äldreförsörjningsstöd. Båda försörjningsstöden ges utan krav på tidigare inkomster.

En principiellt viktig skillnad mellan grundskyddet för pensionärer och övriga grundskydd är att de tidigare syftar till att ge en varaktig försörjning till en grupp som har lämnat arbetskraften. Detta kan motivera en relativt högre nivå på grundskyddet för pensionärer än grundskyddet för övriga grupper. Sjukersättningen har en liknande funktion eftersom den oftast är varaktig fram till pension.

2.2 Grundskyddets olika delar, syften och regelverket

Grundskyddet för pensionärer består av garantipension, bostadstillägg för pensionärer och äldreförsörjningsstöd. Garantipensionen och bostadstillägget är de huvudsakliga beståndsdelarna i grundskyddet eftersom de omfattar i särklass flest individer och utgör de största kostnaderna för staten.

Änkepensionen är under utfasning och brukar generellt inte räknas till grundskyddet för pensionärer. Änkepensionen har dock fortfarande stor påverkan på äldre änkors ekonomi och ersätter till viss del garantipension för denna grupp², därför ges i detta avsnitt en kortfattad beskrivning av stödets syfte och regelverk.

Det särskilda bostadstillägget har förlorat i betydelse bland annat pga. införandet av äldreförsörjningsstödet och behandlas därför inte

² Pensionsmyndigheten (2017d).

närmare i detta avsnitt, stödets funktion avhandlas istället närmare i kapitel 3 avseende problembilden, se avsnitt 3.4.8.

2.2.1 Syften med grundskyddets olika delar

I följande avsnitt beskrivs syftena med de olika delarna av grundskyddet.

Övergripande kan sägas att de olika stöden är behovsprövade i olika grad och har därmed olika fördelningsmässiga profiler och riktas också till lite olika grupper av pensionärerna. Ju högre grad av behovsprövning desto bättre fördelningsmässig profil har stödet och desto mindre grupp riktas stödet till.

Garantipensionen är det minst behovsprövade av grundskyddets stöd då den bara räknas av mot individens allmänna inkomstgrundade pension. En kraftigare behovsprövning sker i bostadstillägget där stödet avräknas mot hushållets alla inkomster och även del av förmögenheten. Men avräkningen sker inte krona för krona i bostadstillägget. I äldre försörjningsstödet, som har den högsta graden av behovsprövning, avräknas inkomster krona för krona.

Garantipension

Garantipensionen infördes 2003 vid övergången till det nuvarande pensionssystemet. Garantipensionens utformning kan ses mot bakgrund av den allmänna försäkringstanke som tillskrevs ålderspensionssystemet i dess förarbeten, vilket innebär att pension ska omfatta alla utan större prövning mot behov eller begränsningar i tid.³ Garantipensionen prövas endast mot den allmänna inkomstgrundade pensionen och ska utgöra ett skydd för den som av olika anledningar inte har förvärvat en tillräcklig allmän pension under sitt arbetsliv. I princippropositionen uttalade regeringen att garantipensionen ska ligga på en nivå som ligger klart över vad som krävs för en ”skäligen levnadsstandard”⁴ samt främst syfta till att trygga ekonomin vid sidan av boendekostnaden.⁵ Garantipensionen kan därmed

³ SOU 1994:20 *Reformerat pensionssystem*, s.77–78.

⁴ Prop. 1993/94:250 *Reformering av det allmänna pensionssystemet*, s.50.

⁵ SOU 1994:20 s. 215.

dels beskrivas som ett stöd för generell konsumtion med bred träffbild, dels en försäkringsliknande grundpension som skydd mot ekonomisk utsatthet under ålderdomen.

Bostadstillägg

Bostadstillägg är ett skydd mot höga bostadskostnader för pensionärer med låga inkomster och låg förmögenhet. Stödet riktas därmed mot ett mer begränsat antal pensionärer än de med garantipension. Dagens utformning härrör från 2003 då stödet anpassades till det nuvarande pensionssystemet samt till avskaffandet av det särskilda grundavdraget för pensionärer. I förarbetena till införandet av bostadstillägget uttalades att stödet ska ge pensionärer möjlighet till en bra boendestandard.⁶ Bostadstillägget ska enligt förarbetena ge möjligheter för pensionärer att efterfråga och bibehålla en bostad också i nyproduktionen.⁷ Bostadstillägg ska vidare ges efter behov.⁸ Detta innebär att stödet prövas mot alla former av inkomster och mot förmögenhet. Vidare är stödet utformat så att maximalt belopp är det samma för en ensamstående pensionär som det sammanlagda belopp som ges till de två parterna i ett sammanboende par.

Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstödet kan ses som ett yttersta skyddsnät för den äldre delen av befolkningen. Det infördes 2003. Syftet var att genom ett statligt stöd tillgodose det grundläggande försörjningsbehovet för bosatta i Sverige som har fyllt 65 år och som inte hade sin försörjning tryggad genom allmän pension eller andra inkomster. Nivån på äldreförsörjningsstödet skulle även ligga över nivån för riksnormen i försörjningsstödet.⁹

En person som har bott hela sitt vuxna liv i Sverige har normalt inte rätt till äldreförsörjningsstöd. Den personen har normalt inkomstgrundad pension och/eller garantipension, eventuellt kom-

⁶ SOU 1999:52 *Inkomstprövning av bostadstillägg för pensionärer*, s.178.

⁷ SOU 1999:52 s. 165, hänvisning till SOU 1992:21 *Bostadsstöd till pensionärer*, s.113. *Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl.* Prop. 2000/01:140 s. 31.

⁸ Prop. 2000/01:140 s.36-37.

⁹ Prop. 2000/01:136 *Äldreförsörjningsstöd* s. 16-20.

pletterat med bostadstillägg, som sammantaget överstiger skälig levnadsnivå enligt äldreförsörjningsstödet. De personer som oftast kommer ifråga för äldreförsörjningsstöd är invandrare som saknar eller har låg inkomstgrundad pension och/eller reducerad garanti-pension. Det finns även en grupp pensionärer som på grund av ett tidigt uttag av ålderspension har fått låg pension och därför är berättigade till äldreförsörjningsstöd.¹⁰

Äldreförsörjningsstöd är liksom bostadstillägg behovsprövat mot inkomster och förmögenhet, men eftersom äldreförsörjningsstödet är det yttersta skydds nätet är behovsprövningen skarpare.

Änkepension

Före 1990 bestod efterlevandepensionen för vuxna enbart av änkepension för kvinnor som dessutom var livsvarig. Reformeringen av efterlevandepensioner 1990 innebar att änkepensionen ersattes av en könsneutral och tidsbegränsad omställningspension som upphör när den efterlevande fyller 65 år. Reformeringen utgick från den påtagligt ökade förvärvsfrekvensen för kvinnor och den individualiserade synen på en egen försörjning. En ensidig änkepension till kvinnor var i det perspektivet otidsenlig och behovet av en livslång efterlevandepension ansågs inte finnas eftersom var och en förväntades tjäna in sin egen ålderspension. Man gjorde dock bedömningen att det till följd av tidigare förvärvsmönster fanns ett fortsatt skyddsbehov för många kvinnor och reformeringen innehöll därför mycket långsiktiga övergångsregler.¹¹

Särskilt bostadstillägg

År 1991 infördes det särskilda bostadstillägget som ett extra skydd för dem med hög hyra och små marginaler. Hyrestaket som är 6 620 kronor är högre än för bostadstillägget och beräkningen av tillägget utgår från skälig levnadsnivå, dvs. hur mycket individen har kvar efter att bostaden är betald. Maximalt särskilt bostadstillägg prövas mot individens nettoinkomster inklusive utbetalt bostadstillägg,

¹⁰ Pensionsmyndigheten (2016a)

¹¹ Ds 2016:19 *Jämställda pensioner*, s.7.

dvs. inkomsterna efter skatt. Här görs dock ett avsteg från individens faktiska förhållanden: pensionärens inkomst sätts i beräkningen alltid till lägst nettobeloppet för full garantipension. När äldreförsörjningsstödet infördes år 2003 förlorade det särskilda bostadstillägget betydelse för ålderspensionärer. Beräkningsreglerna för äldreförsörjningsstödet skiljer sig från dem för särskilt bostadstillägg endast i det att personens faktiska inkomst alltid beaktas.

2.2.2 Regelverket för grundskyddet

I följande avsnitt beskrivs regelverket för de olika delarna av grundskyddet. Regelverket för grundskyddet är mycket omfattande. Nedanstående beskrivning är översiktlig med fokus på de mest väsentliga delarna av regelverket.

Regelverket för garantipension

Garantipensionen är utformad på olika sätt för personer som är födda 1937 eller tidigare respektive personer som är födda 1938 eller senare. Garantipensionen påverkas även av individens civilstånd på så sätt att ogifta (och likställda med ogifta) får högre garantipension än gifta (och likställda med gifta)¹². Nivåskillnaderna härrör från den tidigare folkpensionen. För mer analys av nivåskillnaden mellan gifta och ogifta, se kapitel 3 avsnitt 3.3.2.

Garantipension för födda 1938 eller senare

Garantipensionen har en övre maximinivå på 2,13 prisbasbelopp/år (8 076 kronor i månaden 2018) för ogifta och likställda och 1,90 prisbasbelopp/år (7 204 kronor i månaden 2018) för gifta och likställda. Denna nivå gäller för personer som inte har arbetat och haft någon pensionsgrundande inkomst innan pensionering. För personer som har allmän inkomstgrundad pension på minst 4 778 kronor (ogifta) respektive 4 323 kronor (gifta) avräknas garantipensionen till 48

¹² Med likställd med ogift menas en gift person som stadigvarande lever isär från sin make. Med likställd med gift menas att en person sammanbor med någon som denne har eller har haft barn med eller tidigare varit gift med. Se 65 kap.1-2§, SFB (2010:110).

procent mot den allmänna inkomstgrundade pensionen. Avräkningen av garantipensionen fortsätter till nivån 11 650 kronor för ogifta och 10 326 kronor för gifta, över vilken garantipensionen är helt bortreducerad.

För rätt till hel garantipension krävs bosättningstid i Sverige på minst 40 år. För de som har bott en kortare tid i landet, men dock minst tre år, ges garantipensionen med 1/40 per år.

Garantipension för födda 1937 eller tidigare

Regelverket för garantipensionen för födda 1937 och tidigare är omfattande då det är konstruerat så att nivån skulle motsvara den nivå som gavs av det tidigare regelverket för folkpension, pensionstillskott och det särskilda grundavdraget för pensionärer som fanns fram till 2003.¹³ Eftersom garantipensionen blev skattepliktig, till skillnad från folkpensionen, innebär detta en höjning av bruttonivån jämfört med folkpensionen. Hel garantipension för en person utan någon inkomstgrundad pension motsvarar 2,18 prisbasbelopp/år (8 271 kronor i månaden 2018) för ogifta och 1,94 prisbasbelopp/år (7 369 kronor i månaden 2018) för gifta.

Garantipension till personer som är födda 1937 eller tidigare kan påverkas av såväl bosättningstid i Sverige som av år med pensionspoäng enligt det tidigare pensionssystemet. För en person utan inkomstgrundad pension (tilläggs pension) krävs 40 års bosättningstid för helt belopp som anges ovan. Kortare tid minskar beloppet proportionellt på samma vis som för garantipension för födda 1938 eller senare. För personer som har tilläggs pension beräknas garantipensionen antingen utifrån antal år med pensionspoäng eller bosättningstid.¹⁴

¹³ En utgångspunkt har varit att nettopensionen efter skatt vid en kommunalskattesats på 34 procent i stort sett skulle vara densamma före som efter omläggningen av pensionssystemet och avskaffandet av det särskilda grundavdraget, se SOU 1999:17 s.147f.

¹⁴ Det är folkpensionsdelen i beräkningen av garantipensionen för födda 1937 eller tidigare som påverkas. Folkpensionen beräknades antingen utifrån bosättningsår (med krav på minst 40 år för oreducerad folkpension) eller år med pensionspoäng (med krav på minst 30 år för oreducerad folkpension). Det beräkningsalternativ som är mest fördelaktigt för individen väljs.

Regelverket för bostadstillägg

Beräkningen av bostadstillägg är relativt komplex och kan delas upp i fem steg:

- 1 **Maximalt bostadstillägg.** Den bostadskostnad som ersätts uppgår idag till maximalt 5 600 kronor per hushåll. Upp till 5 000 kronor ersätts 96 procent av bostadskostnaden, därefter ersätts 70 procent upp till maxtaket. Utöver detta ges pensionären ett tillägg som saknar koppling till bostadskostnaden på 340 kronor per hushåll. Högsta möjliga bostadstillägg uppgår därför till 5 560 kronor (5 220 + 340 kronor) för en ensamstående eller för ett sammanboende par).
- 2 **Reduceringsinkomst.** En total reduceringsinkomst beräknas. Här ingår pensions-, kapital- och arbetsinkomster. Dessa inkomster har olika inverkan på stödets storlek. Allmän pension och kapitalinkomster ingår till 100 procent, tjänstepension och privat pension till 80 procent samt arbetsinkomster till 50 procent (för den del av arbetsinkomsterna som överstiger 24 000 kronor per år). Bostadstillägget reduceras även av förmögenheter som överstiger 100 000 kronor per ensamstående/sammanboende. Motsvarande 15 procent av förmögenhetens värde över 100 000 kronor läggs till reduceringsinkomsten.
- 3 **Fribelopp.** Endast reduceringsinkomster som överstiger fribeloppet räknas av från bostadstillägget. Fribeloppet uppgår till 2,17 prisbasbelopp/år (8 228 kronor/månaden) för ensamstående och 1,935 prisbasbelopp/år (7 337 kronor/månaden) per person i ett sammanboende par. Det innebär att personer vars inkomster endast utgörs av grundnivån för garantipension får bostadstillägg utan inkomstreduktion.
- 4 **Inkomstavdrag.** Det belopp som återstår efter att fribeloppet har dragits av från reduceringsinkomsten reduceras en ytterligare gång för att få fram det avdrag som görs från det maximala bostadstillägget. Upp till ett helt prisbasbelopp (45 500 kronor) reduceras bostadstillägget med 62 procent av reduceringsinkomsten, och för de delar

av reduceringsinkomsten som överstiger ett prisbasbelopp reduceras bostadstillägget med 50 procent.

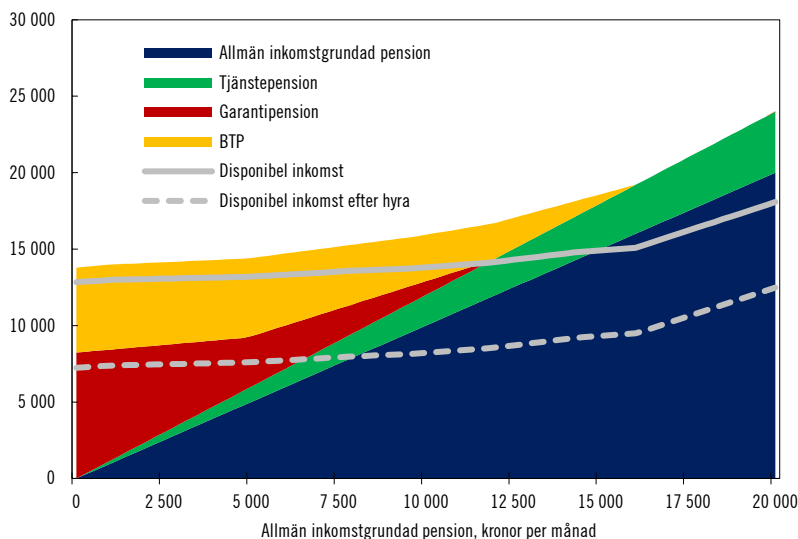
- 5 **Beräkning av bostadstillägget.** Den maximala ersättningen enligt punkt 1 reduceras med det inkomstavdrag som har beräknats i stegen 2-4.

Illustration: garantipension och bostadstillägg för en ensamstående person med tjänstepension utan förmögenhet

Figur 2.1 visar det allmänna pensionssystemet år 2018 för ensamstående personer födda 1938 och senare som har en tjänstepension som motsvarar 20 procent av inkomstpensionen och 5 600 kronor i hyra. Nivån på hyra har stor betydelse. Ju högre hyra desto högre upp i inkomsterna når bostadstillägget.

Figur 2.1 Total allmän pension, tjänstepension, bostadstillägg och disponibel inkomst för en ensamstående pensionär, år 2018

Kronor per månad



Regelverket för äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstödet är utformat som ett hushållsbaserat utfyllnadsstöd, vilket innebär att pensionären får ett belopp som hjälper

pensionären och en eventuell make/maka eller sammanboende att komma upp i en viss garanterad inkomstnivå. Den garanterade nivån motsvarar summan av bostadskostnad upp till skälig bostadskostnad och skälig levnadsnivå. Den skäliga bostadskostnaden är 6 620 kronor i månaden (hälften för den som är gift/sammanboende). Som skälig levnadsnivå för ensamstående anses 1,486 prisbasbelopp per år eller 5 634 kronor i månaden. För de som är gifta/sammanboende uppgår det till 2,421 prisbasbelopp per år eller 9 180 kronor i månaden för hushållet. Nivån uttryckt i prisbasbelopp höjdes senast 2018, men äldreförsörjningsstödet räknas om med inflationen varje år i och med att det är knutet till prisbasbeloppet. Den skäliga levnadsnivån ska enligt förarbetena relateras till en nivå som är rimlig för att tillförsäkra den enskilde en grundläggande försörjning under en längre tidsperiod. Här avses de nödvändiga vardagsutgifter som ingår i den schabloniserade riksnormen för det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen samt vad som därutöver utgör skäliga kostnader för hushållsel, hemförsäkring, läkarvård och läkemedel upp till högkostnadsskydd, viss tandvård, resor och nyanskaffning av möbler och husgeråd.¹⁵ Skälig levnadsnivå enligt äldreförsörjningsstödet ligger därmed över nivån på riksnormen på försörjningsstödet; den senare motsvarar 4 000 kronor i månaden för en ensamstående och 6 540 kronor i månaden för hushållet till gifta/sammanboende. Nivån på äldreförsörjningsstödet är bestämd utifrån att den bedöms göra det möjligt för äldre personer att kunna få sina behov tillgodosedda utan att behöva söka ekonomiskt bistånd hos kommunen.¹⁶

Regelverket för änkepension

Efterlevande maka kan ha rätt till änkepension om hon var gift den 31 december 1989. Änkepensionen motsvarar 40 procent av den avlidne makens intjänade pension. Änkans egen ålderspension minskar änkepensionen i de fall dödsfallet har skett 1990 eller senare samt om änkan är född 1930 eller senare. Vid dödsfall före 1990 samt om änkan är född 1929 eller tidigare behåller änkan änkepensionen utan avdrag vid sin egen pensionering. Änkepension betalas ut livsvarigt.

¹⁵ Prop. 2000/01:136 s. 26.

¹⁶ Prop. 2000/01:136 s. 45.

Regelverket för hur änkepensionen beräknas och samordnas med den egna pensionen skiljer sig åt för födda 1944 och tidigare jämfört med födda 1945 och senare. Skillnaden beror på att det för födda 1944 och tidigare finns en s.k. garantiregel för hur stor änkepensionen ska vara efter samordning med ankans egen pension. Ankans tillägs- och inkomstpension tillsammans med änkepensionen ska motsvara en viss andel av ankans och den avlidne makens sammanlagda tillägs- och inkomstpension, exempelvis 60 procent för födda 1930, 58 procent för födda 1931 osv. till 50 procent för födda 1935-1944.

Avsaknaden av garantiregler för kvinnor födda 1945 och senare medför att betydligt färre änkor i dessa åldrar erhåller änkepension. Ett annat skäl till att färre änkor födda 1945 och senare får änkepension efter samordning med den egna pensionen är att änkepensionen för denna grupp beräknas som om mannen hade avlidit 1989. Det betyder att ATP-poäng som intjänats därefter inte ingår i underlaget för änkepension. För kvinnor födda 1944 och tidigare beräknas änkepensionen på den avlidnes hela intjänade pension.¹⁷

2.2.3 EU-rätt och grundskyddet: exportabilitet

EU-rätten för pensioner regleras huvudsakligen i förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. En grundprincip för de sociala försäkringarna inom EU är att en person har rätt att få eller ha kvar sina intjänade rättigheter från den behöriga staten även om hen inte är bosatt där. Detta är den s.k. *exportabilitetsprincipen*. Syftet med exportabilitetsprincipen är att främja den fria rörligheten inom EU. Den totala pensionen som en person får baseras på en proportionerlig fördelning enligt de försäkringsperioder som personen har uppfyllt i respektive medlemsstat genom arbete eller bosättning.

Pensioner är fullt exportabla inom EU. Även om exportabilitetsprincipen värnas av EU så finns det undantag för vissa slags förmåner. Det gäller särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner (artikel 70), även kallade blandförmåner eftersom de omfattar förmåner som har drag av både social trygghet och socialt stöd. Det är

¹⁷ För mer om regelverket, se Pensionsmyndigheten (2016b).

strikt reglerat vilka förmåner som kan räknas som särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner. Förmånen ska vara ett tillägg, ersättning eller komplettering för de sociala försäkringarna och garantera en minimiinkomst i relation till de ekonomiska och sociala förhållandena i medlemsstaten. Det betyder att förmånen endast ska ge en skälig levnadsnivå i förhållande till den medlemsstat som beviljar förmånen. Förmånen ska finansieras uteslutande med skatter och inte från avgifter. Förmånen ska även vara förtecknad i bilaga till förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, efter anmälan av medlemsstaten.¹⁸ Blandförmånerna beviljas i enlighet med bosättningsstatens lagstiftning och utges och bekostas av den. För Sveriges del finns endast bostadstillägg och äldreomsorgsstöd upptagna i bilagan som särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner.

Även förmåner som behandlas i artikel 58, så kallade minimiförmåner, ska undantas från kravet på exportabilitet. För minimiförmåner saknas en tydlig definition, men de utgörs av ett tillägg till ordinarie pension som bara betalas ut så länge den försäkrade bor kvar i medlemsstaten och ska garantera en viss levnadsnivå. Det är inte nivån på förmånen utan formen som avgör om det är en minimiförmån.

Den svenska garantipensionen har hittills inte räknats in i något av dessa undantag och exporteras därför inom EU. Garantipensionen exporteras däremot inte till konventionsländerna, med undantag för Kanada som svensk garantipension kan exporteras till enligt särskilda regler. EU-domstolens lämnade en dom den 7 december 2017 som innebär att den svenska garantipensionen ska ha en annan klassificering än den nu har och att den är att betrakta som en minimiförmån. För mer om domen, se avsnitt 1.4.

2.3 Grundskyddets utveckling sedan 2003

Sedan det nya pensionssystemet infördes 2003 har det skett förändringar i grundskyddet i flera avseenden. Detta avsnitt beskriver hur regelverket har justerats och omfattningen av grundskyddet har förändrats över tid, både när det gäller utgifternas storlek och andelen som omfattas.

¹⁸ Se förordning 883/2004, kapitel 9 s. 45–46.

2.3.1 Förändring av regler sedan 2003

Garantipensionen har inte reformerats sedan den infördes 2003. Till skillnad från reformer i bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet krävs beslut i pensionsgruppen för att ändra garantipensionens regelverk.

Bostadstillägget, som inte är indexerat, har förändrats ett flertal gånger sedan 2003. Bostadskostnadstaket har höjts från 4 500 kronor till 5 600 kronor. Ersättningsgraden, d.v.s. andelen av bostadskostnaden som ersätts med bostadstillägg, har höjts från 0,91 till 0,96 för bostadskostnader upp till och med 5 000 kronor. I intervallet 5 001-5 600 kronor är ersättningsgraden 70 procent. Vikten för hur stor del av arbetsinkomster som tas med vid beräkningen av reduceringsinkomsten har sänkts från 0,8 till 0,5. Dessutom har det införts ett fribelopp för arbetsinkomst på 24 000 kronor per år. Det har också införts ett tillägg på 340 kronor per hushåll som inte är beroende av boendekostnaden. Vad som ingår i förmögenheten har också ändrats och inkluderar sedan 2010 inget lösöre inomhus eller utomhus. Det innebär t.ex. att bilar, båtar, konst och smycken inte längre reducerar bostadstillägget.¹⁹

Äldreförsörjningsstödet har höjts ett flertal gånger genom att normen för skälig levnadsnivå har höjts. Detta har oftast skett samtidigt som bostadstillägget har höjts. År 2003 var den skäliga levnadsnivån 1,294 av ett basbelopp för ensamstående per år och 2,168 basbelopp och för ett gift/sammanboende par. År 2018 är dessa nivåer 1,486 och 2,421 basbelopp, vilket motsvarar 5 634 kronor för ensamstående och 9 180 kronor för gifta/sammanboende par per månad.

2.3.2 Utveckling av real disponibel inkomst för pensionärer med grundskydd jämfört med andra grupper i samhället

I figur 2.2 redovisas utvecklingen av real disponibel inkomst för ensamstående pensionärer som lever på olika former av grundskydd. Som jämförelse redovisas i figur 2.3 ensamstående med andra inkomster. Oavsett typ av inkomst antas personerna ha en hyra motsvarande en hyreslägenhets genomsnittliga hyra för en tvåa. År 2003

¹⁹Prop. 2008/09:203, bet. 2009/10:SfU5, rskr. 2009/10:17. Se även Försäkringskassan (2008).

är hyran 3 876 kronor och år 2018 har den stigit med totalt 42 procent till 5 523 kronor.²⁰ Hyran påverkar både bostadstillägget och försörjningsstödet och är därmed viktig för utvecklingen av disponibel inkomst för de som har dessa stöd.

Inkomstutveckling för pensionärer (typfall) med grundskydd

En person med enbart garantipension har sedan 2003 fått en real ökning av disponibelinkomsten med 15,9 procent trots att garantipensionen inte ökat i reala termer (se figur 2.2). Ökningen beror på att grundavdraget för personer 65 år och äldre är så stort i detta inkomstintervall att garantipensionärer idag till och med betalar mindre skatt än en löntagare med samma inkomst.

Pensionären med enbart garantipension som dessutom har bostadstillägg har fått en real disponibelinkomstökning med 22,7 procent under samma period. Utöver det införda grundavdraget har bostadskostnadstaket och ersättningsgraden i bostadstillägget höjts samtidigt som hyran också har stigit. Bostadstillägget har därför ökat och bidragit till ökningen av real disponibel inkomst.

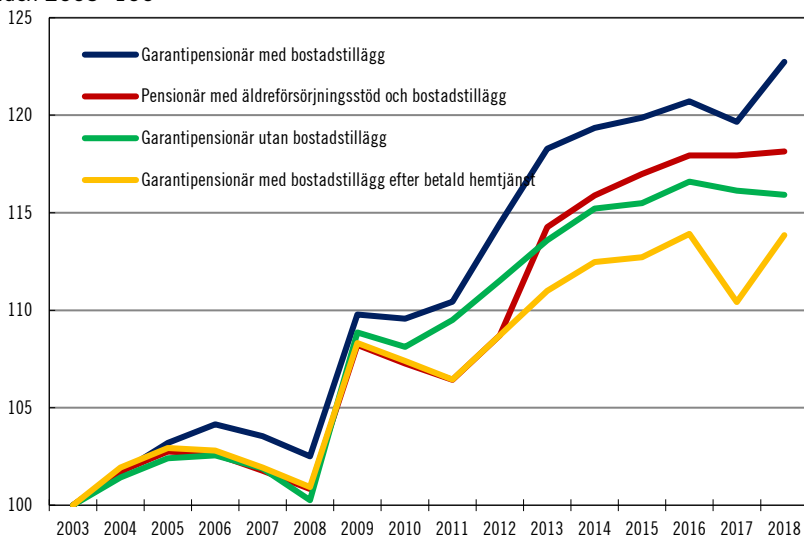
Om personen ovan har hemtjänst har utvecklingen dock varit sämre till följd av stigande avgifter för hemtjänst. Den reala utvecklingen av disponibel inkomstökning efter betald hemtjänst²¹ har varit 13,9 procent. Utvecklingen för denna grupp har varit sämre än för personer med äldreförsörjningsstöd som haft en real disponibelinkomstökning på 18,1 procent. Det beror på att minimibeloppet i beräkningen av hemtjänstavgiften inte har följt skälig levnadsnivå i beräkningen av äldreförsörjningsstöd de senaste åren. Personer med låg pension och hemtjänst kan idag ha mindre att leva på när hemtjänstavgiften är betald än en person med äldreförsörjningsstöd.

²⁰ År 2018 är en prognos övriga år SCB.

²¹ Hemtjänstavgiften dras av från disponibel inkomst.

Figur 2.2 Utveckling av real disponibel inkomst för pensionärer med grundskydd, år 2003 till 2018

Index 2003=100



Källa: Egna beräkningar.

Jämförelse av inkomstutveckling för grundskyddspensionärer och andra grupper (typfall)

Som jämförelse har en pensionär med inkomstbaserad pension²² utan bostadstillägg samtidigt haft en real ökning på 15,4 procent. En pensionär med inkomstbaserad pension med bostadstillägg har haft en ökning på 23,7 procent (se figur 2.3). Pensionärer som har bostadstillägg har haft en betydligt bättre utveckling än de utan bostadstillägg, oavsett om de lever på garantipension eller inkomstbaserad pension. Förstärkningar av bostadstillägget har varit ett kraftfullt verktyg för att stärka ekonomin för äldre med lägre inkomster. Bostadstillägget prövas dessutom på bruttoinkomster, vilket innebär att skattesänkningarna inte har reducerat nivån.

Grundavdraget för personer 65 år och äldre har haft en stor betydelse även för personer med inkomstbaserad pension. Det kan

²²Inkomstpensionären är här en genomsnittlig pensionär 2003 bland de som inte har garantipension. Den allmänna inkomstbaserade pensionen har därefter följsamhetsindexerats och tjänstepension har skrivits fram med KPI.

noteras att den inkomstbaserade pensionen under utbetalning följsamhetsindexeras och därmed inte följer löntagarens inkomstutveckling. Vidare har den s.k. balanseringen minskat utvecklingen av inkomstpensionen under en stor del av perioden. Balanseringen är utfasad år 2018, och har därför ingen inverkan på den inkomstbaserade pensionen 2018. För pensionärer med bostadstillägg har bostadstillägget delvis verkat kompenserande när den inkomstbaserade pensionen har sjunkit pga. balanseringen.

En löntagare²³ har under perioden haft en real inkomstökning på 45,3 procent, dvs. betydligt högre än pensionärerna. Jobbskatteavdraget har bidragit till den starka utvecklingen. Medianpersonen²⁴ i befolkningen²⁵ har dock haft en real ökning av sin ekonomiska standard med 23,7 procent, dvs. betydligt lägre än löntagaren, men högre än de som lever på grundskydd och pensionärer med inkomstbaserad pension. Skillnaden i utveckling mellan löntagaren och medianpersonen visar att det är långt ifrån alla som tar del av de höga inkomstökningar som yrkesaktiva har.

Vid en analys av grundskyddet för äldre är det också intressant att jämföra det med utvecklingen av grundskydd för yngre. En person med sjuk- eller aktivitetsersättning på garantinivå med bostadstillägg har haft en svag utveckling under perioden. I Budgetproposition för 2018 föreslogs dock några reformer som kraftigt stärker inkomsterna för denna grupp. Totalt har deras reala disponibla inkomst ökat med 14,7 procent år 2003 till 2018, vilket är 8,0 procentenheter lägre än för garantipensionärer med bostadstillägg. Trots den stora satsningen år 2018 på personer med sjuk- och aktivitetsersättning, så är detta en grupp som mellan åren 2003 och 2018 haft en svag inkomstutveckling.

Utvecklingen av försörjningsstödet²⁶ kan ställas i relation till den för äldreförsörjningsstödet. Båda stöden utgör det yttersta grundskyddet, men försörjningsstödet är primärt riktat till personer under

²³ Löntagarens lön har skrivits fram med den genomsnittliga löneutvecklingen.

²⁴ Om man sorterar alla värden i storleksordning så är det mittersta värdet medianen.

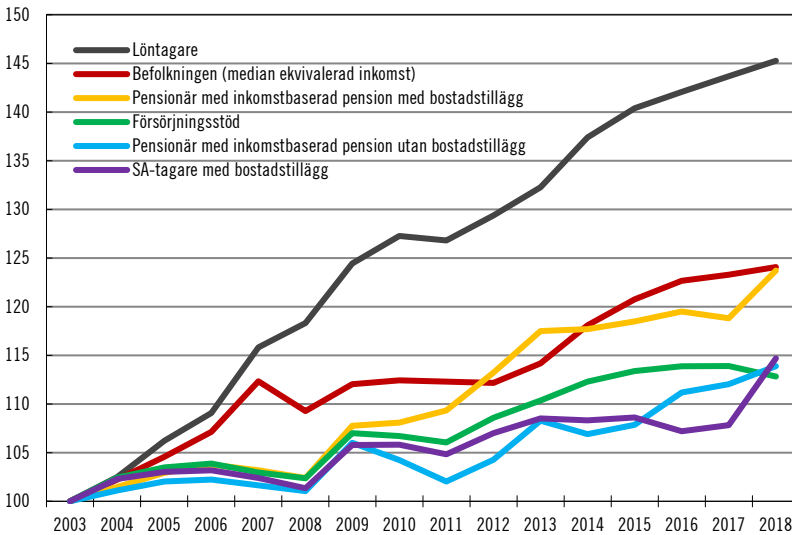
²⁵ Här avses den ekonomiska standard som medianpersonen i befolkningen har.

²⁶ Konsumentverket gör varje år kostnadsberäkningar för hushållen. Anpassningar av beräkningarna görs över tid med hänsyn till konsumtionsutveckling och allmän standardutveckling i samhället. Syftet med beräkningarna är att visa vad det kostar att upprätthålla en rimlig levnadsnivå, för några av hushållens vanligaste utgiftsområden. Beräkningarna används bl.a. som ett underlag till regeringens beslut om riksnormen inom försörjningsstöd, se Konsumentverket (2013). Enligt 3. 6 § Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket ska Konsumentverket samråda med Socialstyrelsen i arbetet med att ta fram underlag till regeringens beslut om riksnorm.

65 år och äldreförsörjningsstödet ges endast till dem som är 65 år och äldre. Äldreförsörjningsstödet har ökat kraftigare än försörjningsstödet; en person med försörjningsstöd har haft en real disponibel inkomstökning på 12,9 procent, vilket är 5,2 procentenheter lägre än för en person med äldreförsörjningsstöd.

Figur 2.3 Utveckling av real disponibel inkomst för jämförbara grupper, år 2003 till 2018

Index 2003=100



Källa: Egna beräkningar.

Man kan konstatera att både äldre och yngre som lever på grundskydd halkar efter inkomstutvecklingen i övriga samhället, då den till stor del styrs av löntagares inkomstutveckling. Pensionärer som lever på grundskydd har dock haft en betydligt bättre inkomstutveckling än yngre som lever på grundskydd. Även de som hade inkomstbaserad pension 2003 halkar efter i utvecklingen, om de inte har haft rätt till bostadstillägg.

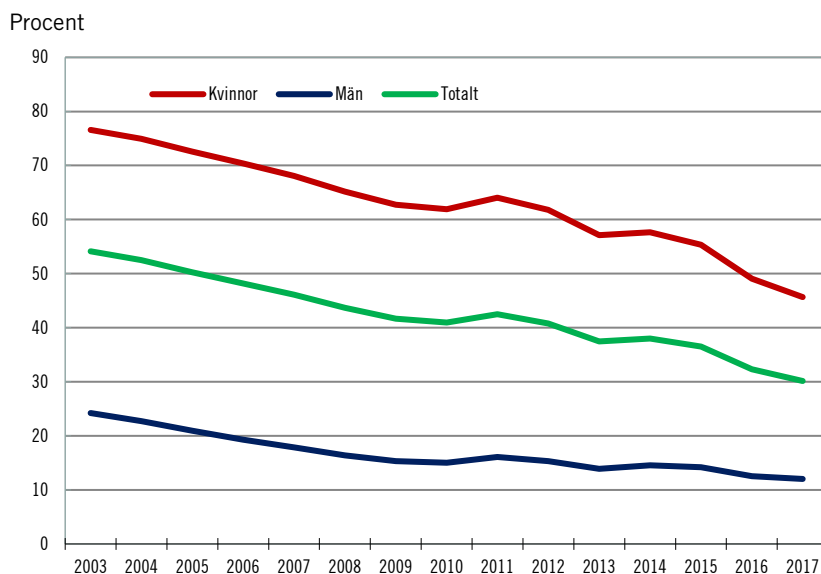
2.3.3 Utvecklingen av antalet mottagare av grundskydd för äldre och stödets storlek

Garantipensionen minskar i betydelse i pensionssystemet

Andelen garantipensionärer har sjunkit kontinuerligt sedan 2003 med undantag för år då balanseringen i inkomstpensionssystemet försämrat inkomstpensionerna (se figur 2.4). Dessa år har fler blivit berättigade till garantipension och andelen har stigit något. När garantipensionen infördes 2003 omfattades 77 procent av kvinnorna och 24 procent av männen. I december år 2017 hade nivåerna sjunkit till 46 procent respektive 12 procent. Även om andelen som har garantipension har minskat kraftigt, så är det fortfarande ett stort antal som har garantipension. Detta kan delvis förklaras av att nyblivna pensionärer består av årskullar som är relativt stora i antal.²⁷ År 2017 fanns det 482 505 kvinnor och 108 846 män med en genomsnittlig garantipension på 1 833 kronor respektive 2 049 kronor per månad, bland de som var folkbokförda i Sverige. Utöver dessa fanns det 40 215 kvinnor och 31 560 män med garantipension som var folkbokföra utanför Sverige.

²⁷ Ds. 2016:19 s.41.

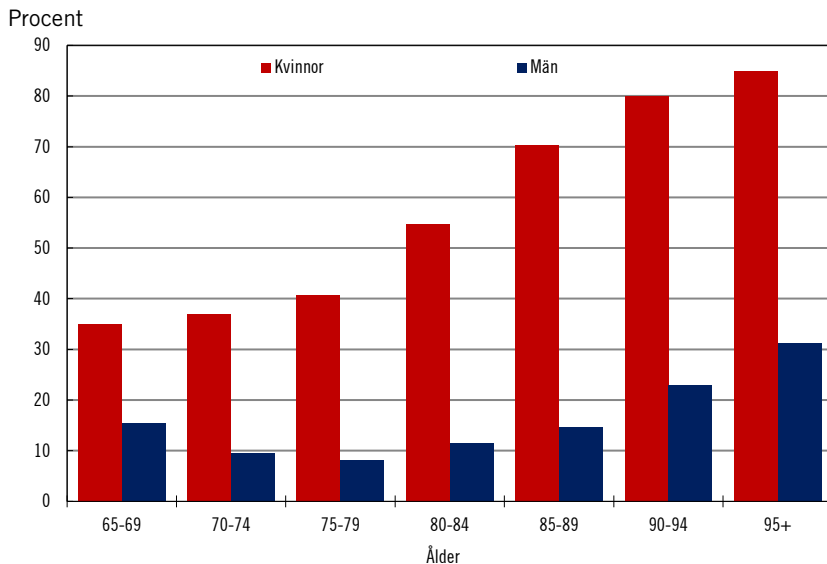
Figur 2.4 Andel med garantipension av de 65 år och äldre som är folkbokförda i Sverige och har allmän pension, år 2003 till 2017



Källa: Pensionsmyndigheten.

Att andelen som har garantipension sjunker beror framför allt på att förvärvsfrekvens bland kvinnor har stigit kontinuerligt och behovet av garantipension är inte lika utbrett bland yngre generationer. En god tillväxt, som lett till något högre inkomstgrundade pensioner bland yngre nytillkomna pensionärer jämfört med de äldsta pensionärerna, har också successivt lett till att en mindre andel av pensionärerna har garantipension. Figur 2.5 visar att i den äldsta åldersgruppen har 85 procent av kvinnorna och 31 procent av männen garantipension. I åldersgruppen 70-74 år har de flesta gått i pension. Där är det 37 procent av kvinnorna och 10 procent av männen som har garantipension. Det är betydligt lägre andel än i den äldsta åldersgruppen, men det är fortfarande en mycket hög andel kvinnorna som har en låg inkomstgrundad allmän pension och får garantipension som tillägg.

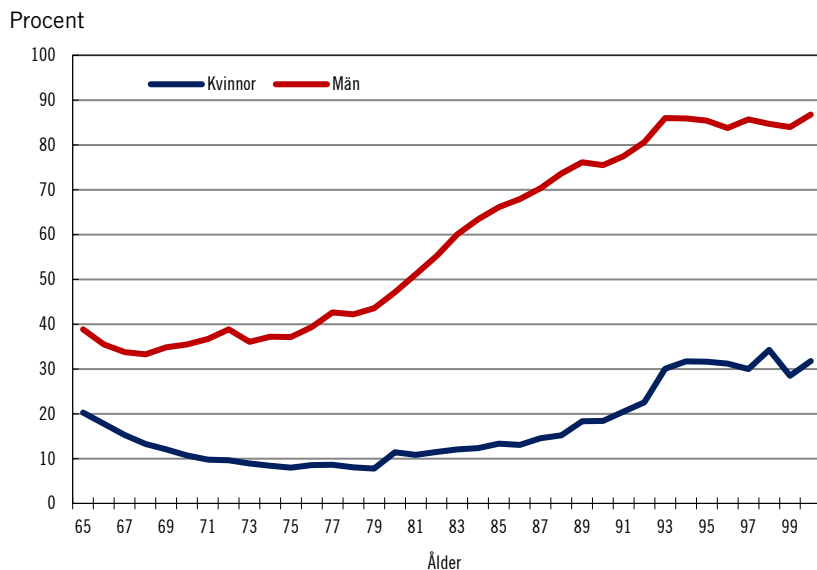
Figur 2.5 Andel med garantipension i olika åldersgrupper bland folkbokförda i Sverige som har allmän pension, år 2017



Källa: Pensionsmyndigheten.

Bland kvinnor är andelen med garantipension lägre ju yngre kohorten är. Men bland män ser förhållandet annorlunda ut. Andelen med garantipension har varit stabilt de senast åren (se figur 2.6). I de yngsta kohorterna är andelen högre än i de som är några år äldre pga. att det är vanligare att vänta med att ta ut inkomstbaserad pension än garantipension. Med tiden bör därför andelarna i dessa kohorter sjunka något.

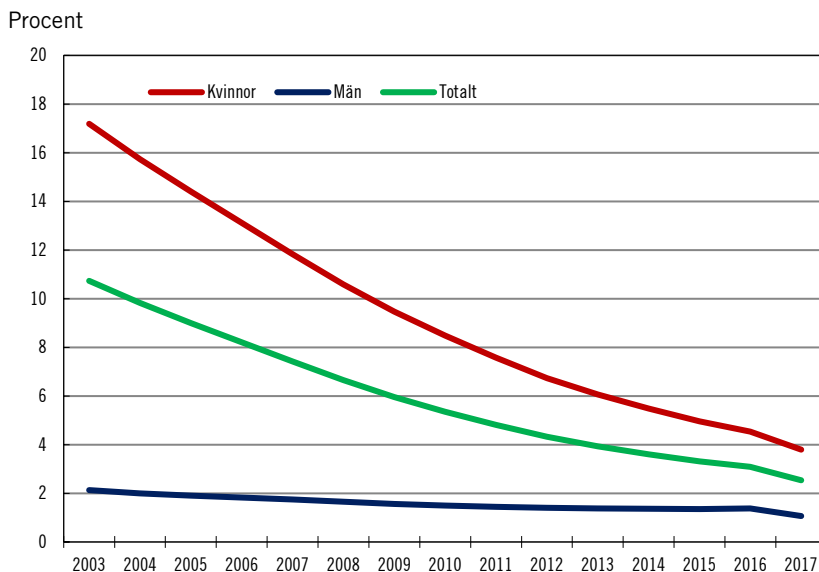
Figur 2.6 Andel med garantipension i olika kohorter bland de som har allmän pension och är folkbokförda i Sverige, år 2017



Källa: Pensionsmyndigheten.

Men det finns också de som aldrig har deltagit i arbetslivet och därmed inte har någon inkomstgrundad pension. När garantipensionen infördes år 2003 var det betydligt vanligare än idag att personer hade enbart garantipension och ingen inkomstpension eller tilläggspension. Ungefär 17 procent av kvinnorna och knappt 11 procent av männen hade enbart garantipension år 2003 (se figur 2.7). År 2017 hade andelarna sjunkit till knappt 4 procent respektive 1 procent. Bland de som idag pensioneras är det ovanligt att personer inte alls har deltagit i arbetslivet och därmed helt saknar inkomstrelaterad pension.

Figur 2.7 Andel med garantipension som inte har annan allmän pension bland folkbokförda i Sverige bland de som har allmän pension, år 2003 till 2017



Källa: Pensionsmyndigheten.

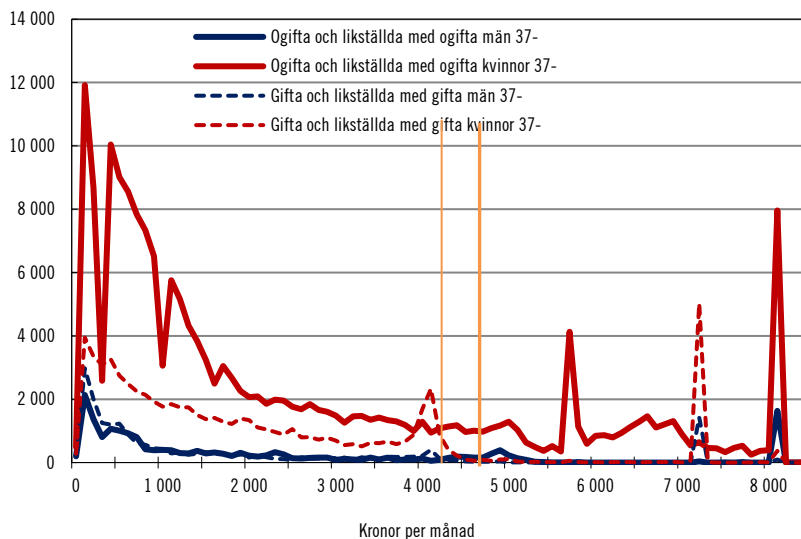
Garantipensionen är huvudsakligen en pension som utgör en utfyllnad till den inkomstgrundade pensionen. Den genomsnittliga garantipensionen har sjunkit under åren sen införandet och var i december 2017 1 714 kronor per månad för kvinnor och 1 855 kronor för män, vilket är mycket lägre än den maximala nivån.

I figur 2.8 kan man utläsa hur garantipensionärerna är fördelade efter nivå på garantipension. De flesta, bland de som är födda 1938 och senare, har en garantipension som är långt mindre än maximal garantipension. Det finns dock ett högre antal personer strax under 8 000 kronor per månad och strax över 7 000 kronor per månad. Det är de nivåer som motsvarar maximal garantipension för ogifta och likställda med ogifta respektive gifta och likställda med gifta.

De lodräta linjerna i figuren markerar upp till vilken nivå den inkomstgrundande allmänna pensionen räknas av till 100 procent. För de till vänster om den bredare lodräta linjen sker avräkningen fullt ut för ensamstående och för de till höger räknas garantipensionen av med 48 procent. Den tunnare linjen anger motsvarande gräns för sammanboende.

Figur 2.8 Antal personer födda 1938 och senare efter nivå på garantipension, år 2015

Antal personer

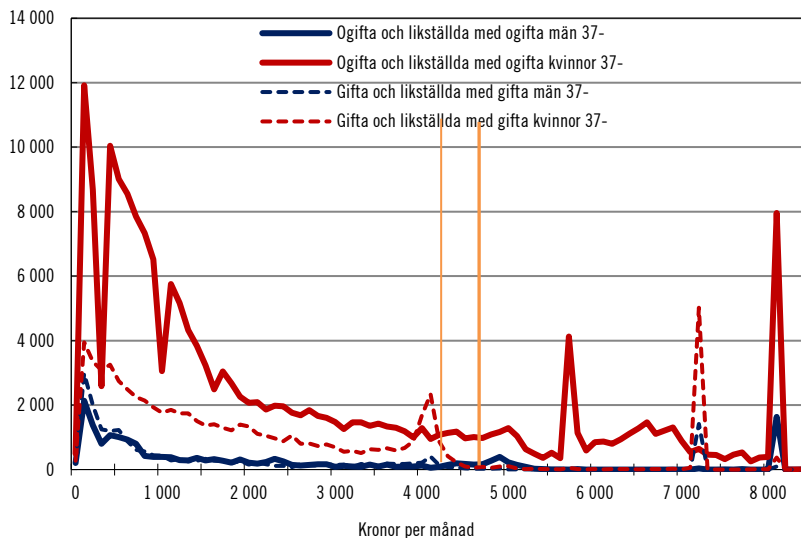


Källa: STAR 2015, SCB.

För personer födda 1937 och tidigare beräknas garantipensionen på ett annat sätt. Garantipensionsreglerna för denna grupp är konstruerade så att individen skulle få en pension efter skatt som minst motsvarade den nivå som gällde före införandet av det nya pensionsystemet år 2003. I denna äldre grupp har kvinnorna i genomsnitt högre garantipension än i den yngre (se figur 2.9). I den äldre gruppen finns ett större antal personer med garantipension vid den maximala nivån. Andelen med hög garantipension är betydligt större bland de äldre pensionärerna än bland gruppen som är född 1938 eller senare. Denna skillnad mellan yngre och äldre pensionärer är främst ett resultat av kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Med tiden har därför garantipensionen i allt högre grad kommit att bli ett komplement till övriga pensionsinkomster för kvinnor.

Figur 2.9 Antal personer födda 1937 och tidigare efter nivå på garantipension, år 2015

Antal personer

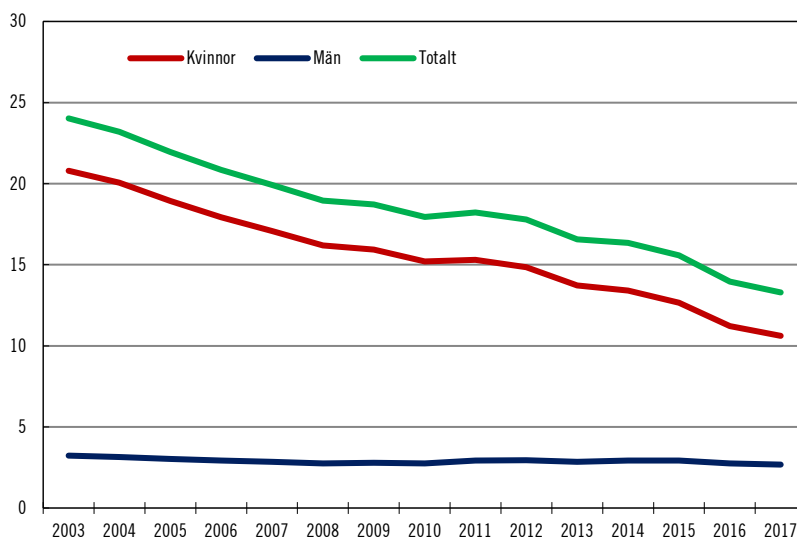


Källa: STAR 2015.

Sammanfattningsvis är det idag mindre vanligt att de äldre än 65 har garantipension och de som har det har dessutom i genomsnitt lägre nivåer. Det har medfört att de totala utgifterna för garantipensionen har sjunkit från 25 miljarder år 2003 till 13 miljarder år 2017 (se figur 2.10). Utgifterna har minskat för kvinnor medan de i stort sett varit oförändrade för män. I reala termer har de dock minskat även för män.

Figur 2.10 Utvecklingen av kostnaden för garantipensionen, år 2003 till 2017

Miljarder kronor, löpande priser

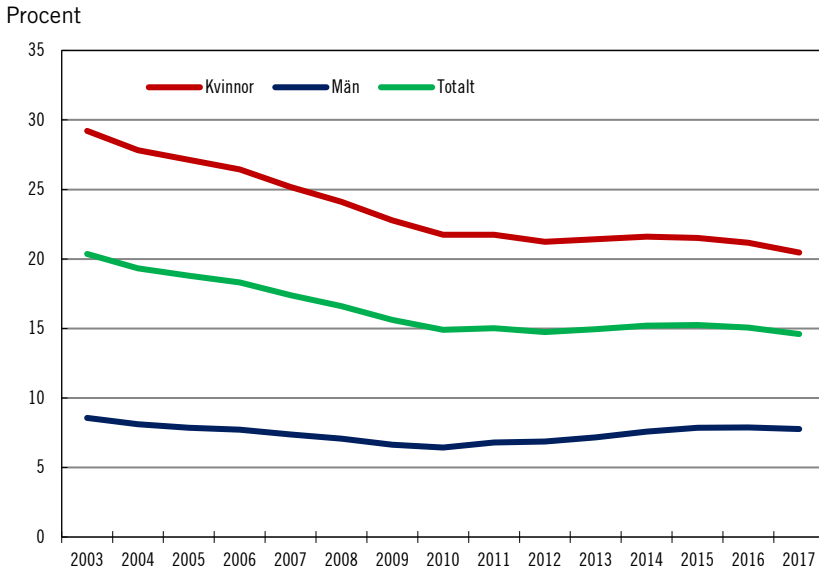


Källa: Pensionsmyndigheten.

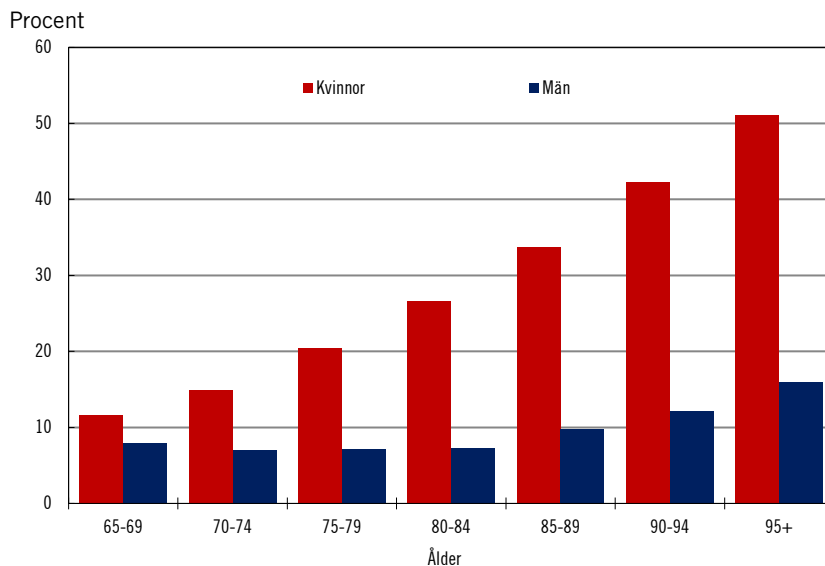
Andelen pensionärer med bostadstillägg minskade fram till 2010 och har därefter varit oförändrad

Andelen med bostadstillägg sjönk både bland kvinnor och män fram till ca 2010 på grund av högre pensionsnivåer bland pensionärerna. När balanseringen av pensionssystemet inträffade minskade pensionerna och behovet av bostadstillägg ökade (se figur 2.11). Andelen har sedan dess fortsatt att öka något bland män och planat ut bland kvinnor. År 2017 hade 20 procent av kvinnorna och 8 procent av männen bostadstillägg i gruppen 65 år och äldre med allmän pension, vilket motsvarar 216 000 kvinnor respektive 70 000 män.

Figur 2.11 Andel med bostadstillägg i gruppen 65 år och äldre bland personer med allmän pension, år 2017



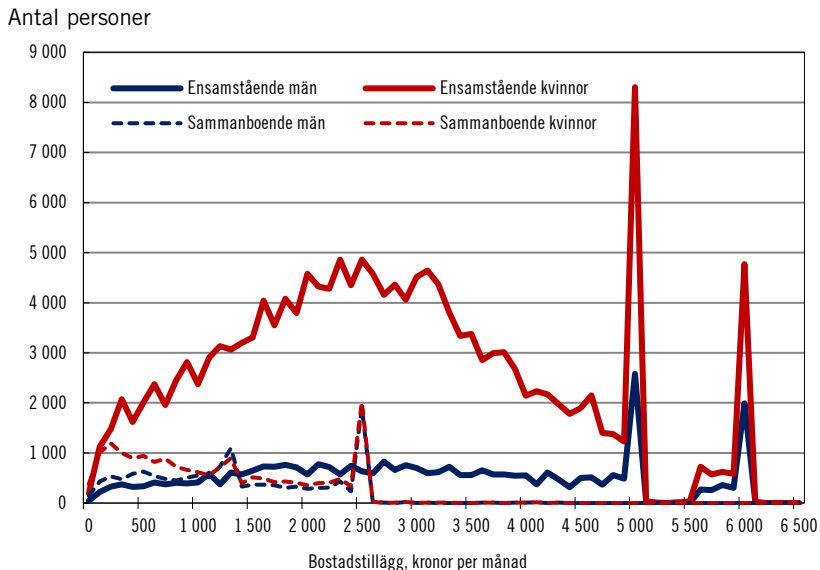
Bland äldre pensionärer är det vanligare med låga inkomster än bland de yngre. Skillnader i pensionsnivåer mellan yngre och äldre pensionärer påverkar behovet av bostadstillägg. Ju äldre åldersgrupp desto högre andel har bostadstillägg (se figur 2.12). Skillnader i inkomst mellan yngre och äldre pensionärer beror inte enbart på den allmänna pensionen. En viss del förklaras genom att det är mycket vanligt att ta ut hela eller en stor del av tjänstepensionen under de fem första åren som pensionär.

Figur 2.12 Andel med bostadstillägg i olika åldersgrupper, år 2017

Källa: Pensionsmyndigheten.

De flesta som har bostadstillägg är ensamstående kvinnor och där-
 efter är ensamstående män den vanligaste gruppen (se figur 2.13).
 Bland båda dessa grupper finns det ett ökat antal vid den maximala
 nivån för BTP och maximala nivån för BTP och SBTP, men det stora
 flertalet har betydligt lägre nivå på bostadstillägget. Det kan bero
 både på lägre hyror än den maximala bostadskostnaden för bostads-
 tillägg och på att inkomster reducerar bidraget. Det är få samman-
 boende som har bostadstillägg. Eftersom bostadstillägget söks per
 hushåll, och bostadskostnadstaket och ersättningsgraden är den-
 samma för ensamstående och sammanboende, så blir beloppen be-
 tydligt lägre för sammanboende. I genomsnitt hade kvinnor med bo-
 stadstillägg ett belopp på 2 384 kronor per månad och män 2 143
 kronor år 2017.

Figur 2.13 Antal personer med olika nivåer på bostadstillägg år 2015

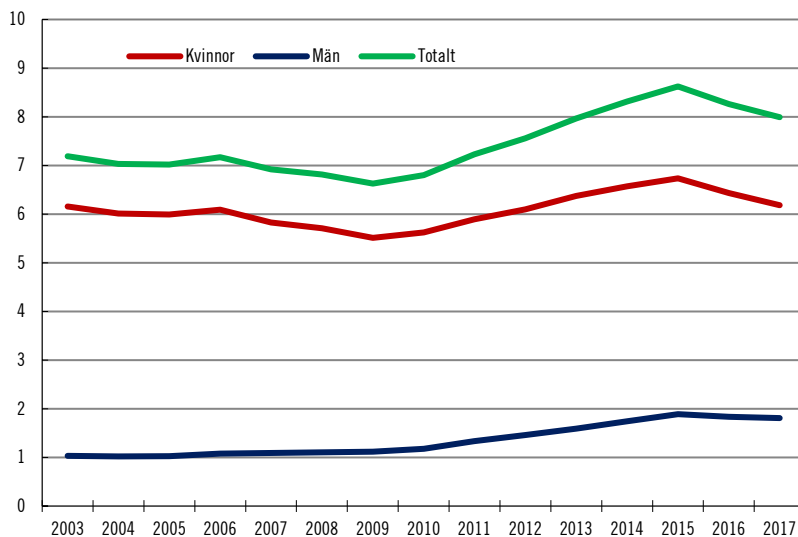


Källa: STAR 2015, SCB.

Utgifterna för bostadstillägg sjönk inledningsvis efter 2003 (se figur 2.14). Förstärkningar av stödet vid ett flertal tillfällen i kombination med balanseringar i inkomstpensionssystemet har bidragit till att utgifterna har ökat efter 2009. De sista åren har utgifterna återigen minskat eftersom balanseringen har varit under utfasning. År 2017 var utgifterna för bostadstillägget för ålderspensionärer 8 miljarder. Kvinnornas andel av utgifterna motsvarar 77 procent år 2017.

Figur 2.14 Utgifter för bostadstillägg för personer 65 år och äldre, år 2017

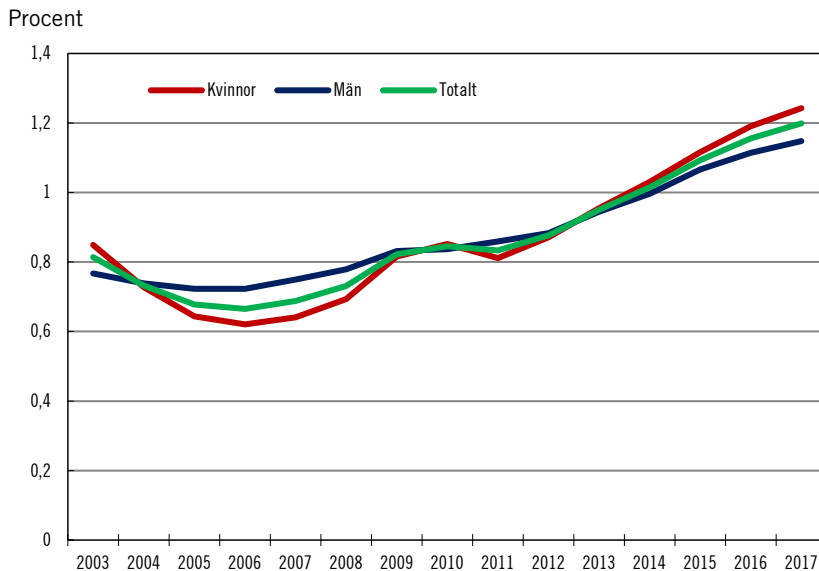
Miljarder kronor



Källa: Pensionsmyndigheten.

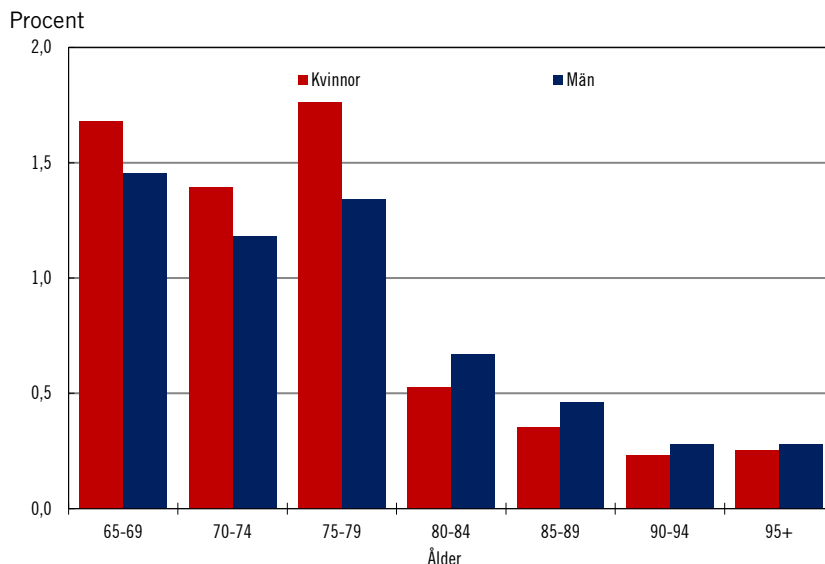
Få har idag äldreförsörjningsstöd men andelen kan komma att öka

Andelen som har äldreförsörjningsstöd är idag mycket låg, men stigande (se figur 2.15). När stödet infördes var andelen knappt en procent. År 2017 hade andelen med äldreförsörjningsstöd ökat till drygt en procent, vilket motsvarar ca 13 000 kvinnor och ca 10 000 män. Kvinnor hade 2017 i genomsnitt 3 807 kronor och män 2 863 kronor per månad.

Figur 2.15 Andel med äldreförsörjningsstöd, år 2017

Källa: Pensionsmyndigheten.

När det gäller äldreförsörjningsstöd är bilden den motsatta till garantipensionen, på det sättet att det är vanligare med äldreförsörjningsstöd bland yngre pensionärer än äldre och vanligare bland män än kvinnor (se figur 2.16). Det kan förklaras av hur invandringen har sett ut över tid och att det finns fler utrikes födda bland yngre pensionärer. Kvalificeringen till garantipensionen är striktare för de födda 1938 och senare, vilket också kan vara en anledning till att andelen är högre i de yngre åldersgrupperna.

Figur 2.16 Andel med äldreförsörjningsstöd i olika åldersgrupper, år 2017

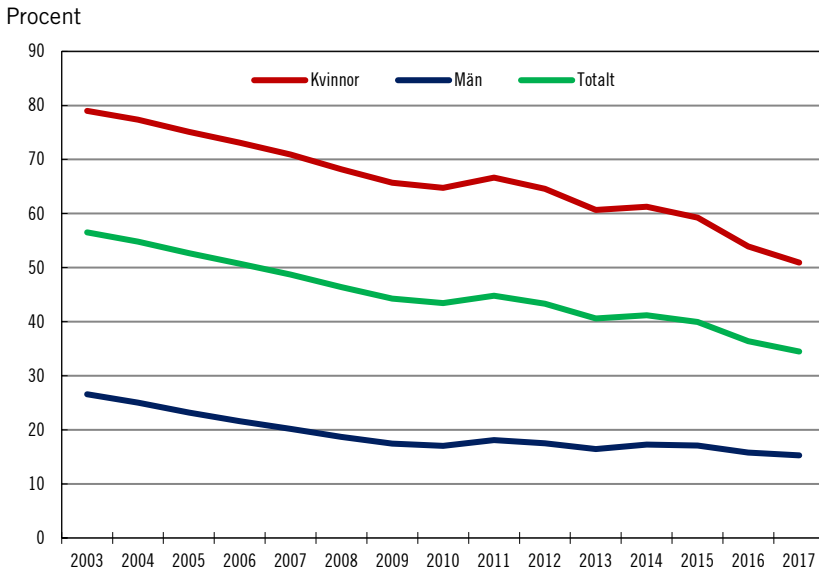
Källa: Pensionsmyndigheten.

Pensionärer med äldreförsörjningsstöd är en grupp som kan komma att öka framöver till följd av migrationen. För invandrare som har kommit till Sverige sent i livet och inte hinner arbeta ihop tillräckligt med inkomstpension, och inte heller har tillräckligt många bosättningsår för att få en tillräcklig garantipension kan få äldreförsörjningsstöd. Det fyller upp inkomsten till skälig levnadsnivå och täcker skälig bostadskostnad utöver eventuell inkomstpension, garantipension och bostadstillägg när de lämnar arbetslivet.

Andelen som tar del av grundskyddet för äldre är idag lägre än 2003 och fortsätter att minska för kvinnor

Andelen bland personer 65 år och äldre som har något grundskydd, dvs. garantipension, bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd, har sjunkit från 79 procent 2003 till 51 procent 2017 för kvinnor och från 27 till 15 procent för män. Sedan 2010 har dock utvecklingen planat ut bland män, medan den har fortsatt att sjunka bland kvinnor. Under hela perioden har en betydligt högre andel av kvinnorna än männen grundskydd.

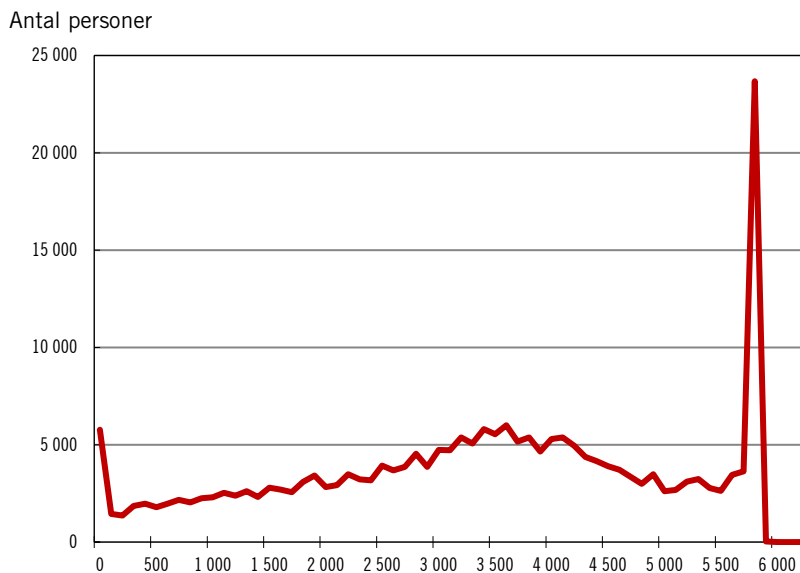
Figur 2.17 Andel med grundskydd (garantipension, bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd) i gruppen 65 år och äldre, år 2003 till 2017



Källa: Pensionsmyndigheten.

2.3.4 Änkepensionen och dess utfasning

I december 2017 hade ca 250 000 kvinnor änkepension, till skillnad från år 2003 då det var 380 000. Änkepensionen betalas ut med både mindre och större belopp, men med ett extra stort antal mottagare vid den maximala nivån på 5 800 kronor per månad (se figur 2.18). Utan änkepensionen skulle garantipensionen varit betydligt större i omfattning för äldre änkor. I genomsnitt hade kvinnorna med änkepension ca 3 500 kronor i månaden i änkepension år 2017.

Figur 2.18 Antal personer som har änkepension med olika nivåer, år 2015

Källa: Star 2015, SCB.

År 2003 var utgifterna för änkepensionen ca 15 miljarder kronor och 2017 hade de sjunkit till ca 11 miljarder kronor, nivån är därmed fortfarande hög i förhållande till övriga delar i grundskyddet för äldre.

Det sista datumet för när man måste vara gift för att vara berättigad till änkepension sattes till den sista december 1989. Då många gifta par har ingått sitt äktenskap före detta datum innebär det att det fortfarande tillkommer änkor framöver som är berättigade till änkepension. Utfasningen av änkepensionen kommer att pågå under en lång tid, inte förrän runt 2060 förväntas den sista änkepensio-nären avlida.²⁸

2.4 Pensionärers ekonomiska situation

Befolkningen som är 65 år och äldre är en mycket heterogen och stor grupp på drygt 2 miljoner individer, vilket motsvarar ungefär en femtedel av befolkningen. De äldre återfinns i alla delar av inkomstfördelningen. Detta avsnitt beskriver den ekonomiska standarden hos

²⁸ Pensionsmyndigheten (2017d).

gruppen äldre. Olika mått används i analysen och avsnittet inleds med en beskrivning av de olika måtten.

2.4.1 Mått på inkomst och låg ekonomisk standard

Vid analysen av de äldres ekonomiska situation behövs mått på såväl inkomst som låg ekonomisk standard. Olika mått har olika för- och nackdelar och kompletterar varandra för att ge en bild av gruppens ekonomiska situation.

Inkomstbegrepp

Vid fördelningsanalyser utgår man vanligtvis från inkomster som erhålls under det år som analyseras och ingen hänsyn tas till förmögenhet. Utgångspunkten är *disponibel inkomst* som är hushållens sammanlagda inkomst från arbete, kapital, näringsverksamhet och positiva transfereringar minus negativa transfereringar såsom skatt, betalt underhållsstöd/underhållsbidrag och återbetalning av studielån. Studielån ingår som en positiv transferering. Eftersom det finns stordriftsfördelar i hushåll med flera personer behöver man göra en korrigering i inkomstberäkningen för att kunna jämföra hushåll med olika storlek med varandra. Hushållets disponibla inkomst divideras därför med konsumtionsvikten enligt den svenska konsumtionsenhetsskalan från 2004.²⁹ Begreppet som ges kallas *ekonomisk standard* eller *ekvivalerad disponibel inkomst* och är framtaget för att på ett så rättvisande sätt som möjligt spegla den ekonomiska standard som hushållen lever under. Begreppet är huvudsakligen hushållsbaserat, men redovisningen sker i regel på individnivå. Samma ekonomiska standard tilldelas då samtliga hushållsmedlemmar.

I begreppet ekonomisk standard förutsätts att samtliga personer i hushållet har gemensam ekonomi och levnadsstandard, vilket i praktiken dock inte alltid är fallet. En egen inkomst kan därför innebära ekonomisk självständighet, vilket är viktigt ur ett jämställdhetsperspektiv. I de fall ekonomisk jämställdhet studeras är därför de

²⁹ En vuxen i ett ensamhushåll har konsumtionsvikten 1, för ytterligare en vuxen läggs 0,51 till så att konsumtionsvikten blir 1,51. För det första barnet läggs 0,52 till så att en familj med två vuxna och ett barn får konsumtionsvikten 2,03.

resurser som individen direkt förfogar över mer relevanta. För att kunna jämföra individers ekonomiska situation, utan den utjämnande effekt som finns vid studier av hushållsinkomster, beräknas den *individuella disponibla inkomsten*. Det sker genom en summering av alla individuella inkomster och genom att fördela hushållsgemensamma inkomster, som t.ex. bostadsbidrag eller barnbidrag, lika mellan hushållets vuxna.

Varken begreppet ekonomisk standard eller individuell disponibel inkomst tar hänsyn till vilka tillgångar och vilken förmögenhet hushållet eller individen har. Begreppen baseras enbart på inkomster under innevarande år. Låga hushållsinkomster behöver därför inte innebära att hushållet lever med begränsade resurser och har låg standard. Ofta är dock korrelationen mellan inkomster och förmögenhet hög, men inte alltid. Istället för ”ekonomisk standard” används ibland det synonyma begreppet ”ekvivalerad disponibel inkomst”.

Utöver inkomst, förmögenhet och lösöre, påverkas individers levnadsstandard i hög grad även av de välfärdstjänster som de får eller har möjlighet att få om behov uppstår. En stor del av den offentliga sektorns omfördelning sker i form av subventionerade tjänster, som t.ex. skola, hälsovård och omsorg. Offentligt finansierade tjänster ingår inte i den disponibla inkomsten, vilket innebär att det ekonomiska välståndet underskattas. Traditionella fördelningsanalyser där disponibel inkomst används underskattar i högre grad välståndet i de grupper som i högre grad tar del av välfärdstjänster. Bland dessa kan barn, ungdomar och äldre nämnas.³⁰ Välfärdstjänsterna har en utjämnande effekt.

Mått på låg ekonomisk standard

Det finns olika mått för att mäta hur den ekonomiska situationen ser ut i befolkningen. Måtten kan vara direkta eller indirekta. De direkta måtten bygger på observationer av individers levnadsstandard istället för beräkningar av inkomsten. Indirekta mått baseras på data över inkomster. De indirekta måtten kan vara både relativa och absoluta. I absoluta mått relaterar man till en inkomstgräns

³⁰ Se 2017 års ekonomiska vårproposition, Bilaga 2 för en redogörelse för välfärdstjänsternas effekt på det ekonomiska välståndet och fördelningen.

ett visst år och den valda gränsen skrivs endast upp med inflationen för att hållas reall oförändrad. Med ekonomisk tillväxt, som kommer de flesta till del, kommer ett absolut mått att visa på en minskad absolut låg ekonomisk standard med tiden. Ett relativt mått relaterar istället till en gräns som sätts i relation till medianinkomsten i samhället under ett aktuellt år. I detta mått beaktas den relativa dimensionen och den ekonomiska standarden ses i förhållande till inkomstfördelningen det aktuella året. För att ett relativt mått ska minska krävs det att inkomsterna ökar för de som ligger under den relativa gränsen så att de flyttar upp över gränsen. Medianinkomsten har mycket stor betydelse i mått av detta slag och inkomstförändringar i befolkningen med en inkomst nära medianinkomsten kan få stor påverkan på det relativa måttet. Det vanligaste indirekta relativa måttet är att mäta antalet personer av en population som har inkomster under 60 procent av medianinkomsten. Måttet R60 uttrycks vanligtvis som andel av befolkningen som har inkomster under den definierade gränsen. Måttet är dock inte ett mått på försörjningsproblem, varken antalet personer som har försörjningsproblem eller storleken på deras försörjningsproblem. En annan begränsning med måttet är att det inte tar hänsyn till inkomstspridningen hos de som ligger under gränsen utan enbart till gränsen. Det innebär att personer som har en ekonomisk standard som ligger strax under gränsen påverkar måttet på samma sätt som en person som ligger långt ifrån gränsen. En reform som stärker inkomsterna kan medföra att medianen ökar och att andelen under gränsen för R60 ökar trots att ingen har fått en lägre inkomst. Måttet ska därför användas med försiktighet. Om reformer ska utvärderas bör analysen kompletteras med andra mått som även tar hänsyn till hur utsatta de med relativt låg ekonomisk standard är. Fördelen med måttet är att det är enkelt att förstå, välkänt och är jämförbart mellan olika länder. Ett vanligt indirekt absolut mått (A60) på låg ekonomisk standard i Sverige är att jämföra inkomsten med 60 procent av medianinkomsten år 1995.

Inom ramen för EU:s tillväxtstrategi har det tagits fram ett direkt mått som fångar frånvaron av varor och tjänster och oförmågan att

delta i vardagliga aktiviteter som uppfattas som socialt nödvändiga, s.k. svår materiell deprivation eller mycket låg materiell standard.³¹

De tre måtten på låg ekonomisk standard kompletterar varandra och kan visa delvis olika bilder.

2.4.2 Ekonomisk standard bland de äldre

Äldre är en heterogen grupp som finns i alla delar av inkomstfördelningen

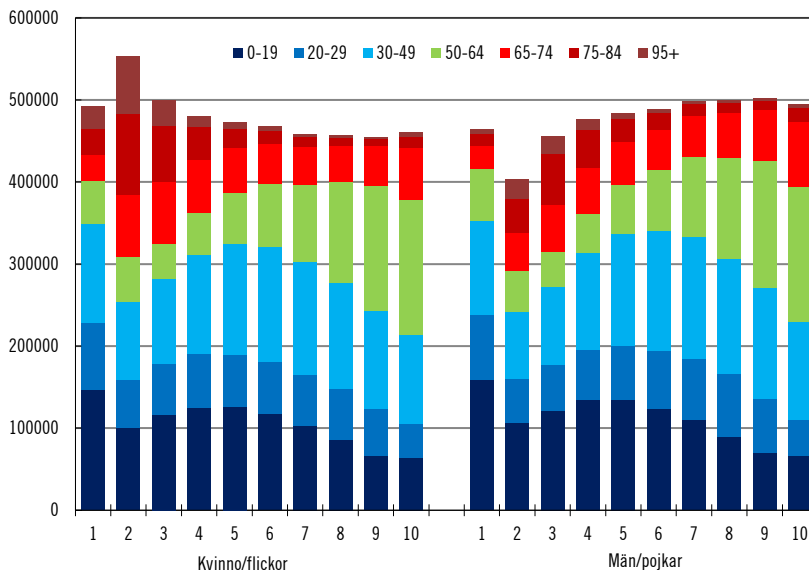
Personer som är 65 år och äldre är en heterogen grupp och förekommer i hela inkomstfördelningen (se figur 2.19.) Men de är något mer frekventa i decilgrupp³² 2–4, framför allt kvinnorna. Kvinnor är i högre grad ensamstående än män och har en högre medellivslängd och därmed högre genomsnittsålder och har dessutom haft lägre pensionsgrundande inkomster under arbetslivet, vilket medför att kvinnor är mer frekventa i den nedre delen av inkomstfördelningen.

³¹ Svår materiell deprivation definieras som att individen saknar förmåga inom minst fyra av nio områden: att möta oväntade utgifter, att åka på en veckas semesterresa, att betala skulder, att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin, att ha en färg-tv, att ha en telefon och att äga en bil

³² Befolkningen delas in i 10 lika stora grupper där de med lägst ekonomisk standard hamnar i decilgrupp 1, de med näst lägst standard i decilgrupp 2 osv. ända upp till decilgrupp 10 med den högsta ekonomiska standarden.

Figur 2.19 Antal personer i olika decilgrupper uppdelade på ålder, år 2015

Antal personer



Källa: STAR 2015, SCB.

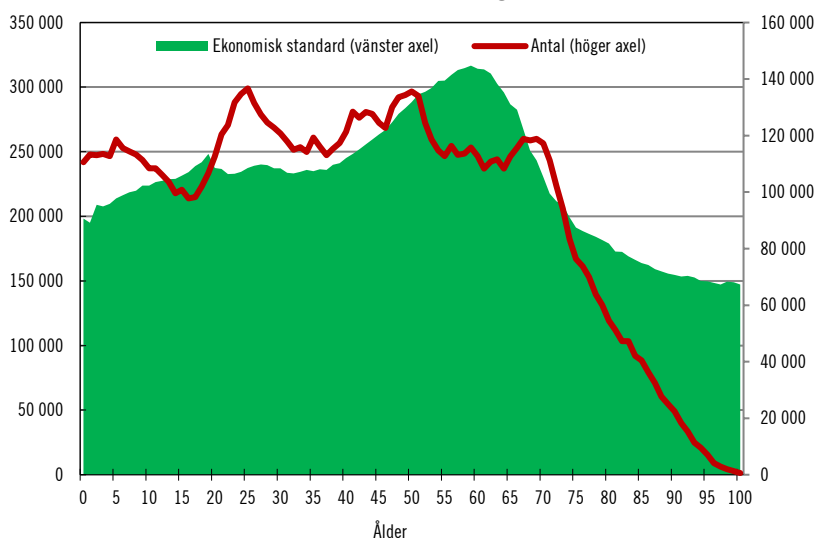
Den ekonomiska standarden varierar över livet

Den ekonomiska standarden förändras över livet (se figur 2.20). Med två undantag stiger den kontinuerligt från födsel fram till ca 60 års ålder. Det första undantaget är i 20-årsåldern då många ungdomar börjar studera och bildar egna hushåll. Det andra undantaget är i 30-årsåldern då många skaffar barn och inkomsten ska fördelas på fler hushållsmedlemmar. Gruppen i åldersintervallet 55–60 år är vanligtvis sedan länge etablerade på arbetsmarknaden, och har därmed goda inkomster. Samtidigt har försörjningsansvaret vanligtvis minskat då barnen har hunnit växa upp och flytta hemifrån. Den äldsta gruppen, som är över 65 år och till största del ålderspensionärer, har i genomsnitt en relativt låg ekonomisk standard som minskar kraftigt med ökad ålder. Figuren visar endast medianen och på samma sätt som den ekonomiska standarden varierar över livet, så finns det också stora skillnader inom en och samma årskull.

Antalet individer varierar mellan generationerna. Vissa generationer är större än andra. Bland de som är ca 70 år och äldre minskar befolkningen kontinuerligt, vilket innebär att antalet personer som är riktigt gamla och till stor del har svag ekonomi är förhållandevis få till antal.

Figur 2.20 Ekonomisk standard och antal personer i olika åldrar, år 2015

Ekonomisk standard kronor (vänster axel), antal (höger axel)

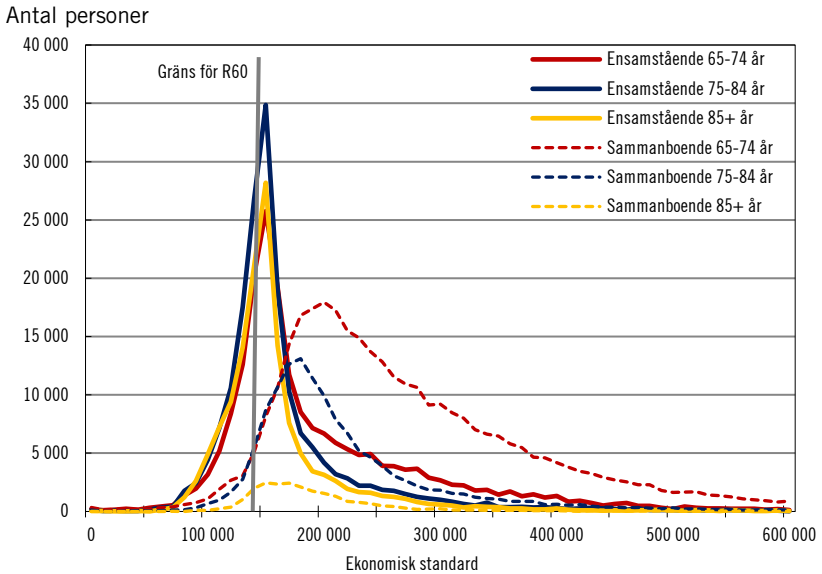


Källa: STAR 2015, SCB.

Det finns ett samband mellan ekonomisk standard och hushållstyp, kön och åldersgrupp

Ensamstående kvinnor har oftare lägre ekonomisk standard än sammanboende (se figur 2.21). Det gäller oavsett ålder. Ju yngre desto större andel finns högre upp i inkomsterna. De ensamstående är i mycket hög grad samlade i ett mindre intervall över och under R60-gränsen. Denna grupp är också mycket stor till antalet. En tämligen stor andel, 31 procent, av de ensamstående kvinnorna över 64 år hade en ekonomisk standard under gränsen för relativt låg ekonomisk standard år 2015.

Figur 2.21 Fördelning efter ekonomisk standard för kvinnor i olika åldersgrupper, år 2015

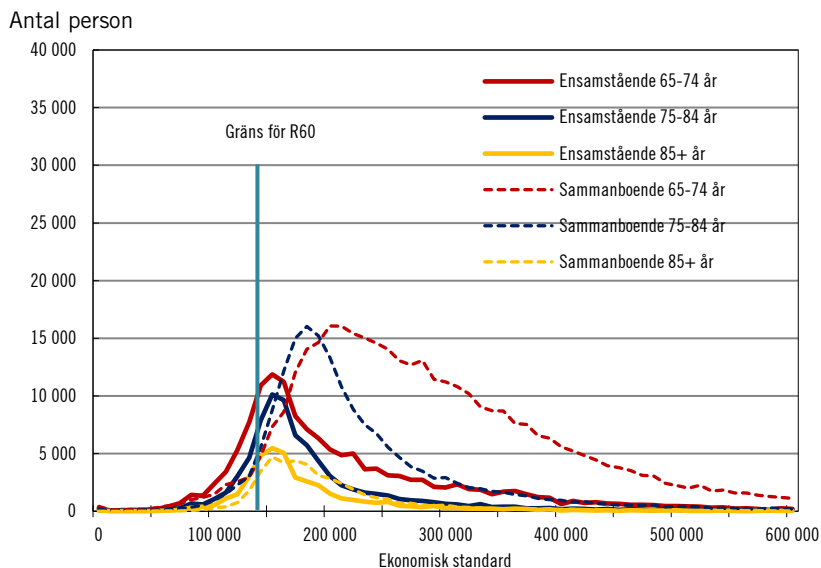


Anm. En punkt på linjen anger hur många som ligger inom ett spann på en ekonomisk standard på 10 000.

Källa: STAR 2015, SCB.

Bland män 65 år och äldre är spridningen i ekonomisk standard större än bland kvinnorna. De ensamstående männen är betydligt färre än kvinnorna och variationen i inkomsterna är större. Ju yngre de är desto större andel med högre ekonomisk standard. Även bland de ensamstående männen finns det en inte obetydlig andel under R60-gränsen, med den är mindre än bland kvinnorna (se figur 2.22).

Figur 2.22 Fördelning efter ekonomisk standard för män i olika åldersgrupper år 2015



Anm. En punkt på linjen anger hur många som ligger inom ett spann på en ekonomisk standard på 10 000.

Källa: STAR 2015, SCB.

2.4.3 Relativt låg ekonomisk standard bland äldre

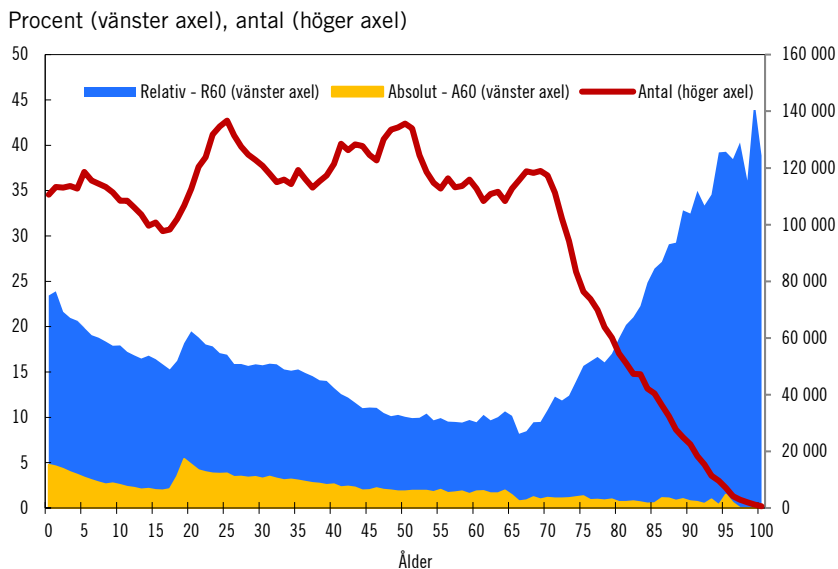
Risken för låg ekonomisk standard kan beskrivas som både hög och låg beroende på vilket mått som används.

Sannolikheten för låg relativ ekonomisk standard (R60) har ett tydligt samband med individers ålder och anknytning till arbetsmarknaden. Bland personer 65 år och äldre stiger andelen kraftigt med ökad ålder, vilket bland annat är ett resultat av högre tjänstepension hos yngre pensionärer och att äldre generationer av kvinnor i lägre grad och mindre omfattning har varit förvärvsaktiva (se figur 2.23).

Om man istället analyserar måttet för absolut ekonomisk standard (A60), så visar det en helt annan bild av de som är 65 år och äldre. Nivån är lägre i gruppen än i övriga åldrar. De två skilda bilderna av R60-måttet och A60-måttet är ett resultat av att båda måtten endast förhåller sig till specifika gränser och inte säger något

om spridningen under gränserna. Tolkningen av de två måtten tillsammans blir att bland äldre finns det en större andel som relativt sett har det lite sämre. Men bland dessa är det en mycket lite andel som har riktigt dålig ekonomi, till skillnad från yngre grupper där andelen är större. Grundskyddet för pensionärer bidrar till att andelen med absolut låg ekonomisk standard är låg i denna grupp.

Figur 2.23 Andel med relativt låg ekonomisk standard (R60) och absolut låg ekonomisk standard (A60) och antal personer i respektive årskull, år 2015



Källa: STAR 2015, SCB.

Att leva med relativt låg ekonomiska standard är betydligt vanligare bland ensamstående än sammanboende (se tabell 2.1). Det beror främst på att ensamhushållet inte har någon att dela sina utgifter med. De ensamstående kvinnorna har högre andel med relativt låg ekonomisk standard än männen i alla åldersgrupper utom den yngsta. Ju högre ålder desto större är skillnaden mellan män och kvinnor.

Tabell 2.1 Andel med relativ låg ekonomisk standard, R60 bland kvinnor och män i olika åldersgrupper, år 2015

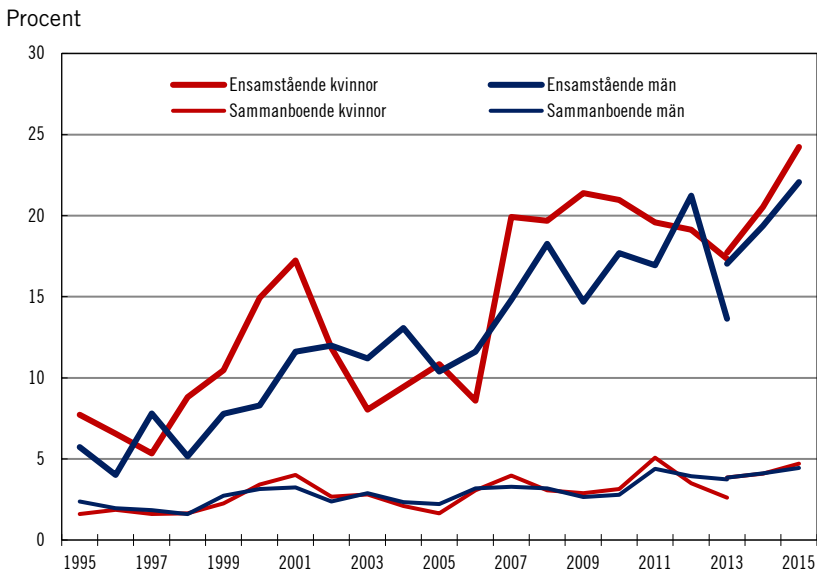
Procent

| Ålder | Ensamstående kvinnor | Sammanboende kvinnor | Ensamstående män | Sammanboende män |
|-------|-------------------------|-------------------------|---------------------|---------------------|
| 65-69 | 19,9 | 4,1 | 20,6 | 4,0 |
| 70-74 | 27,3 | 5,1 | 21,9 | 5,1 |
| 75-79 | 34,0 | 6,7 | 22,5 | 6,3 |
| 80-84 | 34,0 | 9,7 | 21,4 | 8,8 |
| 85-89 | 35,8 | 13,1 | 24,8 | 12,2 |
| 90-94 | 39,1 | 14,3 | 24,1 | 14,6 |
| 95+ | 38,4 | 9,0 | 25,5 | 21,2 |

Källa: STAR 2015, SCB.

Andelen med låg ekonomisk standard enligt R60 har stigit mer eller mindre kontinuerligt sedan 1995 för personer i åldern 65-74 år (se figur 2.24). Nivån är högre och har stigit mer för ensamstående än sammanboende. Skillnaden mellan könen är inte så stor för denna grupp yngre pensionärer och det har varierat när det gäller vilket kön som har högst andel med låg ekonomisk standard. År 2015 var nivån för ensamstående kvinnor 24,2 procent och män 22,1 procent i åldersgruppen 65-74 år. Sammanboende låg på en betydligt lägre nivå, 4,7 procent för kvinnor och 4,4 procent för män.

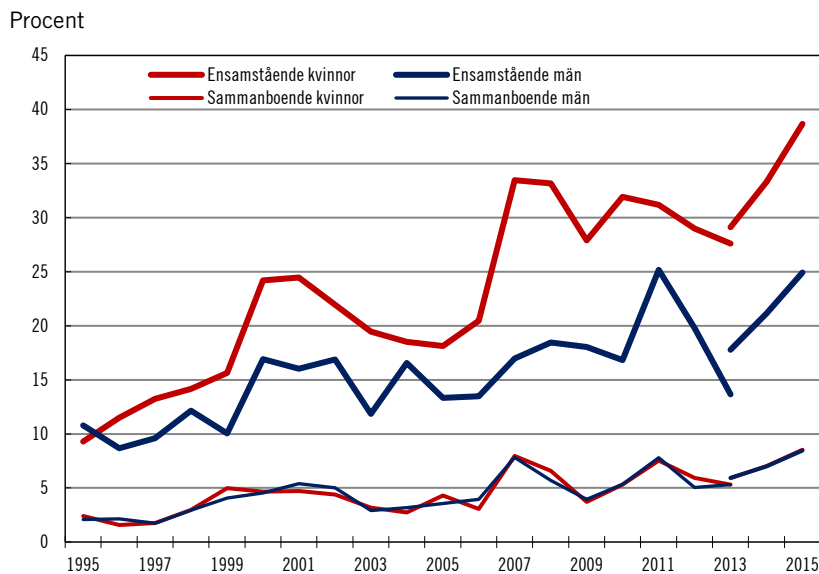
Figur 2.24 Andel med relativ låg ekonomisk standard (R60) i åldern 65-74, år 1995 till 2015



Anm. Det är ett brott i serierna år 2013 pga. att inkomstundersökningen gjordes om år 2013.
Källa: HEK och STAR 1995-2015, SCB.

Även bland de äldsta som är över 75 år har andelen ekonomisk utsatta enligt R60 ökat i stort sett kontinuerligt (se figur 2.25). I denna åldersgrupp är dock skillnaden bland de äldsta ensamstående kvinnorna och männen stor. Bland de äldsta har ensamstående kvinnor en betydligt högre andel ekonomiskt utsatta än ensamstående män. År 2015 var 38,7 procent av de ensamstående kvinnorna 75 år och äldre ekonomiskt utsatta enligt R60. Motsvarande andel för män var 24,9 procent. Den stora skillnaden beror bland annat på att i denna åldersgrupp finns en stor andel kvinnor med ett kort eller obefintligt arbetsliv på den reguljära avlönade arbetsmarknaden.

Figur 2.25 Andel med relativ låg ekonomisk standard (R60) i åldern 75+, år 1995-2015



Anm. Det är ett brott i serierna år 2013 pga. att inkomstundersökningen gjordes om år 2013.

Källa: HEK och STAR 1995-2015, SCB.

Tabell 2.2 visar andelen med svår materiell deprivation i de olika EU-länderna. Svår materiell deprivation är ett direkt fattigdomsmått på levnadsstandarden. Sett till hela befolkningen är andelen lägst i Sverige relativt övriga EU-länder. Andelen är dessutom lägre bland äldre än i befolkningen som helhet. Jämfört med andra EU-länder är nivån låg bland vår äldre befolkning. Detta mått, som är ett absolut mått på levnadsstandarden, indikerar att äldre i Sverige har en god ekonomisk situation i jämförelse med äldre i övriga EU-länder.

Om istället det relativa inkomstbaserade måttet R60 jämförs, ser bilden annorlunda ut. Sverige står sig inte alls lika väl i denna jämförelse, särskilt när det gäller andel med låg relativ ekonomisk standard bland de äldre kvinnorna. I Sverige hade 20,6 procent av kvinnorna låg relativ ekonomisk standard, vilket kan jämföras med 15,9 procent i EU(28) och 15,1 procent i Euro(19). För svenska äldre män var andelen dock något lägre än i EU(28) och Euro(19).

Bilden kan därmed se väldigt olika ut beroende på vilka mått som studeras. När inkomsten studeras i relativa termer framstår Sveriges äldre kvinnor som relativt utsatta i förhållande till EU-området i snitt. Men när levnadsstandarden jämförs i absoluta termer står sig

Sveriges äldre kvinnor bäst i en jämförelse i EU. Vi ser här tydligt hur de olika måtten på låg ekonomisk standard kompletterar varandra. I Ungern är bilden den omvända. De har mycket låg andel med relativt låg ekonomiska standard, men samtidigt en väldigt hög andel med mycket låg materiell standard.

Tabell 2.2 Låg ekonomisk standard i befolkningen 65 år och äldre jämfört med andra EU-länder år 2015

Procent

| | Mycket låg materiell standard | | | Låg relativ ekonomisk standard (R60) | |
|----------------|-------------------------------|--------------|---------|--------------------------------------|---------|
| | Hela befolkningen | Kvinnor 65 + | Män 65+ | Kvinnor 65 + | Män 65+ |
| Sverige | 1,1 | 0,2 | 0,9 | 20,6 | 10,4 |
| Schweiz | 1,4 | 0,5 | 0,3 | 28,7 | 24,0 |
| Island | 1,6 | 0,4 | 0,3 | 10,3 | 7,6 |
| Norge | 1,7 | 0,5 | 0,5 | 14,1 | 3,0 |
| Luxembourg | 2,0 | 0,5 | 0,0 | 9,1 | 6,6 |
| Finland | 2,2 | 1,4 | 1,0 | 17,5 | 9,1 |
| Nederländerna | 2,6 | 0,3 | 0,8 | 6,1 | 5,0 |
| Österrike | 3,6 | 1,4 | 1,3 | 15,1 | 10,7 |
| Danmark | 3,7 | 0,7 | 1,1 | 10,0 | 8,0 |
| Tyskland | 4,4 | 3,0 | 1,8 | 18,3 | 14,5 |
| Estland | 4,5 | 6,3 | 3,2 | 43,3 | 21,0 |
| Frankrike | 4,5 | 2,3 | 1,3 | 8,8 | 7,0 |
| Tjeckien | 5,6 | 5,4 | 3,3 | 10,4 | 3,5 |
| Belgien | 5,8 | 2,6 | 1,5 | 15,7 | 14,5 |
| Slovenien | 5,8 | 7,4 | 4,4 | 22,2 | 10,2 |
| Storbritannien | 6,1 | 1,2 | 2,1 | 17,8 | 15,0 |
| Spanien | 6,4 | 2,5 | 1,8 | 13,2 | 11,1 |
| Irland | 7,5 | 2,9 | 3,3 | 15,2 | 13,1 |
| Malta | 8,1 | 4,7 | 4,7 | 21,6 | 20,4 |
| Polen | 8,1 | 9,0 | 6,2 | 13,9 | 9,2 |
| Slovakien | 9,0 | 9,9 | 8,0 | 7,0 | 3,4 |
| Portugal | 9,6 | 9,6 | 6,7 | 19,0 | 14,2 |
| Italien | 11,5 | 8,6 | 7,7 | 17,0 | 11,8 |

| | Mycket låg materiell standard | | | Låg relativ ekonomisk standard (R60) | |
|----------------------|-------------------------------|--------------|---------|--------------------------------------|---------|
| | Hela befolkningen | Kvinnor 65 + | Män 65+ | Kvinnor 65 + | Män 65+ |
| Kroatien | 13,7 | 14,9 | 13,8 | 28,7 | 22,8 |
| Litauen | 13,9 | 19,3 | 16,1 | 29,7 | 15,7 |
| Cypern | 15,4 | 5,3 | 4,8 | 20,5 | 13,6 |
| Lettland | 16,4 | 19,7 | 15,1 | 40,4 | 22,6 |
| Ungern | 19,4 | 16,4 | 10,4 | 4,8 | 4,1 |
| Grekland | 22,2 | 16,5 | 13,7 | 15,2 | 11,9 |
| Rumänien | 22,7 | 24,5 | 17,1 | 23,5 | 13,3 |
| Serbien | 24,0 | 28,3 | 22,6 | 21,9 | 16,8 |
| Turkiet | 30,3 | 33,8 | 30,6 | 19,6 | 17,6 |
| Bulgarien | 34,2 | 45,3 | 34,4 | 38,2 | 22,1 |
| EU (28 länder) | 8,1 | 6,3 | 4,5 | 15,9 | 11,7 |
| Euroomr. (19 länder) | 6,9 | 4,9 | 3,6 | 15,1 | 11,4 |

Källa: Eurostat EU-SILC.

Anm. Siffrorna för Sverige skiljer sig något från SCB:s, vilket till största del beror på att olika ekvivalensskalor använts.

2.4.4 Skäl till relativt låg ekonomisk standard i gruppen äldre

Bland de äldre finns det en inte obetydlig andel som har en ekonomisk standard som ligger under 60 procent av medianinkomsten. År 2015 var de ca 290 000 personer. Samtidigt finns stöden i grundskyddet som kan fylla ut hushållens ekonomi och bidra till att personer når över gränsen. Ensamstående pensionärer födda 1938 och senare som hade full garantipension och maximalt bostadstillägg år 2015 hade en inkomstnivå som låg ca 50 kronor över gränsen per månad. Frågan uppkommer därför varför en viss andel ändå hamnar under gränsen för R60. Det finns flera anledningar till att personer inte når upp till gränsen och de kan delas in i några olika grupper.

Den viktigaste anledning till att de äldre med grundskydd inte uppnår tillräckligt hög inkomst för att nå över gränsen är att de inte har, alternativt inte har rätt till bostadstillägg. År 2015 utgjordes den här gruppen av ca 180 000 personer, eller motsvarande 62 procent av andelen äldre under R60-gränsen. Bland de äldre finns det en viss andel som pga. sin förmögenhet inte är berättigade till bostadstillägg. De har heller inget eller ett mindre behov av detta stöd då deras potentiella levnadsstandard är högre än vad deras inkomst indikerar.

Då det i dagsläget inte finns någon förmögenhetsstatistik, är det svårt att veta hur många och vilka som inte har rätt till stödet pga. för hög förmögenhet. Men det finns också en grupp som inte vill eller inte vet om att de har möjlighet att söka detta stöd, se avsnitt 3.4.6 för en fördjupad diskussion om det s.k. mörkertalet.

Det finns också en grupp som har bostadstillägg, men inte har maximalt stöd och tillräckligt mycket för att nå över gränsen för relativt låg ekonomisk standard. Det kan bero på att de har en bostadskostnad som är låg och att de därför endast får en mindre summa. Det kan också bero på att de har en förmögenhet som delvis reducerar bostadsstödet. Det kan också vara en kombination av låg bostadskostnad och förmögenhet. År 2015 var denna grupp ca 100 000 personer, motsvarande 34 procent av de under gränsen.

Det finns också en mindre grupp på ca 10 000 personer, motsvarande 4 procent som har maximalt bostadstillägg, men låg pension och därför inte når över gränsen. En del av dessa lever i hushåll som har äldre försörjningsstöd eller försörjningsstöd.

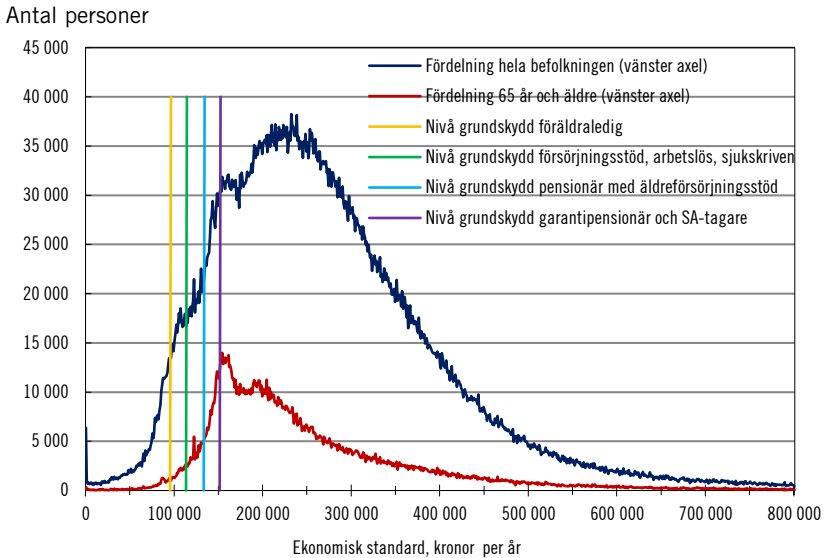
En begränsning i måttet R60 är att det inte tar hänsyn till att kostnaden för bostad varierar. En hög bostadskostnad genererar ett högre bostadsstöd och därmed högre disponibel inkomst och ekonomisk standard. En högre bostadskostnad behöver dock inte innebära en högre bostadsstandard. En person som bor i en större icke belånad bostadsrätt med låg avgift, kan ha betydligt lägre bostadskostnader och högre bostadsstandard än en person som blivit tvungen att flytta till en dyr nyproducerad lägenhet för att få ökad tillgänglighet. Med högre bostadskostnader ökar emellertid bostadstillägget och därmed minskar risken för att ha relativt låg ekonomisk standard enligt R60. Det finns också personer som har en hyra högt över taket och därmed fullt bostadstillägg, men när hyran är betald är marginalerna mycket små pga. den höga hyran.

2.4.5 Pensionärer med grundskydd jämfört med andra grupper med grundskydd

I figur 2.26 jämförs nivån på grundskyddet för ensamstående i olika grupper år 2018. Bostadskostnaden har betydelse för nivån på grundskydden och därför antas samtliga ha en bostadskostnad motsvarande genomsnittet för en hyreslägenhet med två rum och kök, 5 523 kronor per månad. Nivåerna på grundskydden är markerade med lodräta linjer. I figuren finns också inkomstfördelningen för hela befolkningen och för de som är 65 år och äldre att relatera till. Högst nivå på grundskyddet har garantipensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Båda dessa grupper har bostadstillägg. Därefter kommer personer som enbart eller till viss del har äldreförsörjningsstöd. Efter dem kommer personer som helt eller delvis lever på försörjningsstöd. Lägsta ersättningen för arbetslösa och sjuka är på en nivå så att dessa grupper även får komplettera med försörjningsstöd. En föräldraledig har lägst ekonomisk standard av dem som lever på grundskydd.³³ Nivån på grundskyddet för grupper som är under 65 år varierar därmed, men de flesta ligger på en nivå som är betydligt lägre än för personer med grundskydd som är 65 år och äldre. Undantaget är personer med sjuk- och aktivitetsersättning där nivån i stort är densamma som för personer med garantipension.

³³ Föräldralediga med grundskydd har en disponibel inkomst som är något under den för personer med garantipension och sjuk- och aktivitetsersättning. Men då denna person inte är ensam i hushållet blir den ekonomiska standarden lägre än disponibel inkomst vid ekvivaleringen. För övriga grupper som lever i ensamhushåll är disponibel inkomst och ekonomisk standard densamma.

Figur 2.26 Nivån på grundskyddet för ensamstående i olika grupper och inkomstfördelningen år 2018



Anm. Serierna över fördelningen visar hur många som har en inkomst i ett intervall på 1 000 kronor.
 Källa: Egna beräkningar och Fasit SCB.

2.4.6 Analys av grupper med olika hög inkomstgrundad pension

I bilaga 1 analyseras bakgrundsvariabler hos pensionärer med olika nivåer på sin inkomstgrundade allmänna pension. En fördjupad kartläggning har gjorts för födda 1947. Detta avsnitt sammanfattar resultaten. I analysen i avsnitt 1.2 i bilagan har vi delat upp pensionärerna födda 1947 i följande inkomstgrupper utefter nivå på inkomstgrundad pension: grupp 1 har pension upp till 7 000 kr/mån, i grupp 2 har pension mellan 7 001-11 000 kr/mån, i grupp 3 har pension mellan 11 001 – 14 000 kr/mån och grupp 4 har pension på 14 001 kr/mån eller mer.

Om man studerar de fyra grupperna inrikes- och utrikes födda uppdelat på män och kvinnor ser vi att svenskfödda kvinnor utgör den största gruppen bland pensionärer i inkomstgrupp 1. Utrikes födda män och kvinnor är dock de grupper som är mest överrepresenterade i inkomstgrupp 1; de utgör 6,0 procent (männen) respektive 7,0 procent (kvinnorna) av hela gruppen pensionärer som

studeras, men utgör drygt 20 procent (männen) respektive drygt 25 procent (kvinnorna) av individerna med lägst inkomstgrundad pension.

Analysen visar att majoriteten av individer med låg inkomstgrundad pension har haft relativt låga inkomster under sitt arbetsliv. De har också generellt sett haft färre år av intjänande till pensionen jämfört med individerna i de högre inkomstgrupperna. Bland individer i inkomstgrupp 1 påbörjade ungefär 50 procent intjänandet till pensionen relativt sent i livet, vid 30 års ålder eller senare, varav 20 procent helt saknade intjänandeår till den inkomstgrundade pensionen. För pensionärer i inkomstgrupp 2 ser vi inte ett särskilt sent inträdde i arbetslivet utan denna grupp har ungefär samma mönster som för grupperna med högre inkomstgrundad pension. När det gäller pensionsåldern så tar majoriteten i samtliga inkomstgrupper ut pensionen vid 65 års ålder. Andelen med tidigt uttag (61–64 års ålder) är relativt litet i gruppen med lägst inkomstgrundad pension. För pensionärer i inkomstgrupp 2 har en större andel ett tidigt uttag av pension, men skillnaden är liten jämfört med pensionärer i inkomstgrupp 3. Gruppen med högst inkomstgrundad pension har något mindre andel med tidigt uttag och betydligt större andel med sent uttag av pensionen (66 år och senare).

Studerar vi undergrupper ser vi att samvariationen mellan inkomstgrupp och olika bakgrundsfaktorer skiljer sig åt, både mellan inrikes- och utrikes födda samt för kvinnor och män. Skillnaderna kan till stor del förklaras av att utrikes födda generellt har färre år med intjänande till pensionen och att kvinnor generellt har lägre inkomster än män. Men generellt kan sägas att, för samtliga undergrupper, finns ett positivt samband mellan nivån på den pensionsgrundande inkomsten och antalet intjänandeår, förutom för de allra högsta inkomsterna. Båda dessa faktorer har stor påverkan på pensionsnivån.

Vi har även studerat pensionen för personer födda 1947 med ett längre arbetsliv bakom sig. Med ett längre arbetsliv har vi här utgått ifrån minst 40 års intjänande med en genomsnittsinkomst på knappt 18 000 kr/mån i 2015 års inkomstnivå och en pensionsålder på 65 år eller äldre. Totalt rör det sig om knappt 55 000 pensionärer (knappt 48 procent av samtliga studerade pensionärer födda 1947), varav knappt 24 000 kvinnor och drygt 31 000 män. Vi ser att trots en

relativt lång tids intjänande till pensionssystemet så har en betydande andel, knappt 9 procent av kvinnorna, till någon del garantipension. Motsvarande cirka 10 procent av kvinnorna har en inkomstgrundad pension under 11 000 kronor (inkomstgrupp 1 och 2). För männen är det motsvarande 3,3 procent som har garantipension och 6,3 procent har en inkomstgrundad pension under 11 000 kronor.

2.5 Äldres utgifter

Grundskyddet är på olika sätt anpassat efter hur hushållens utgifter ser ut. Detta dels genom det särskilda stödet för att helt eller delvis täcka bostadskostnaden (bostadstillägg) och dels genom anpassning av stödets nivå utifrån hushållets sammansättning. En gift eller likställd med gift garantipensionär får en något lägre garantipension på grund av de stordriftsfördelar som ett sammanboendehushåll har. För pensionärer med bostadstillägg gäller att ett sammanboende hushåll får samma ersättning som ett ensamstående hushåll, alltså hälften så mycket räknat per person.

För att jämföra denna utformning med faktiska utgifter hos äldre personer har utredningen analyserat data över hushållens utgifter (SCB:s HUT-undersökningar). Statistiken har vissa brister främst på grund av högt bortfall, och därför bör resultaten tolkas med försiktighet. Genom att slå ihop tre års HUT-studier (2007, 2008 och 2012) har 1 056 svarande hushåll (som är i åldern 65 till 79 år) samlats.

Bland de utgiftskategorier som kan ses som mer nödvändiga för det grundläggande uppehållet kan räknas bostaden, livsmedel och hälso-/sjukvård. Analysen visar att bostadskostnaden utmärker sig på två sätt. För det första är det den största utgiften för många hushåll och utgör en stor del av ekonomiskt utsatta hushålls ekonomi. För ensamstående låginkomsttagare står denna utgift för ca 35 procent av de totala utgifterna. Analysen visar också att bostadskostnaden ligger på i stort sett samma nivå mellan alla de studerade grupperna. Detta gäller oavsett hur många som ingår i hushållet.

Sammantaget tyder detta på att bostadskostnaden är en stor utgift som för många är svårare än andra utgifter att påverka. Detta eftersom att hushåll med lägre inkomster, t.ex. ensamstående, inte

tycks ha haft möjlighet att (genomsnittligt) sänka sin bostadskostnad till lägre nivåer än hushåll med flera gånger större inkomster. Samtidigt är bostaden central för ett drägligt leverne och utgiften kan således inte undvikas.

Även livsmedelsutgifterna är på en liknande nivå mellan alla studerade grupper. Till skillnad från bostadskostnaden så har sammanboende ungefär dubbelt så höga livsmedelskostnader som ensamstående. Skillnaden mellan dessa utgifter kan kanske delvis hänföras till att sammanboende hushåll kan uppnå stordriftsfördelar när det gäller bostadskostnaden, men att detta inte är lika lätt när det gäller kostnaden för livsmedel.

Det finns även andra utgifter som sannolikt är viktiga för många hushåll, t.ex. transporter. För dessa utgiftsposter kan dock inget motsvarande tydligt mönster som ovan ses, tvärt om är variationen större. Dock tycks hushåll med högre inkomster ha högre transportkostnader.

Slutligen pekar resultaten på en markant skillnad mellan hushållen vad gäller hur stora marginaler som finns i ekonomin. När alla utgifter är sammanräknade har hushåll med höga inkomster ett överskott. För låginkomsttagarhushåll är situationen den omvända, och vissa hushåll tycks ha ett underskott, d.v.s. att de totala utgifterna är högre än inkomsterna.

2.6 Äldres bostadssituation och bostadskostnader

Som föregående avsnitt visar är bostadskostnaden mycket viktig i många hushålls ekonomi då den ofta är den största utgiften i hushållet. Ett drägligt boende är samtidigt generellt sett ett av de mest grundläggande materiella behoven för den enskildes välbefinnande. Att ha ett välanpassat boende kan ge den enskilde hög livskvalitet, men baksidan är att det också kan innebära stora kostnader.

Bostadens betydelse återspeglas också i att det finns särskilda bostadsstöd riktade till de grupper som i genomsnitt är mer ekonomiskt utsatta så som barnfamiljer, mottagare av sjuk- och aktivitetsersättning samt pensionärer. För många grundskyddspensionärer utgör bostadstillägg ett mycket viktigt tillskott till hushållsekonomin.

2.6.1 Boendeformer, tillgänglighet och bostadsstandard

Olika boendeformer innebär varierande långsiktiga förutsättningar för ett självständigt liv i takt med ökande ålder. Boende i ett småhus innebär att den enskilde själv ansvarar för många underhållssysslor, men har också möjlighet att påverka t.ex. driftskostnaderna. I hyresrätter ansvarar hyresvärden för underhållet och individen har därmed inte något ansvar för, eller möjlighet att påverka, dessa utgifter.

Även en bostads tillgänglighet är en viktig förutsättning för de äldre. Tillgängligheten är ett uttryck som beskriver i vilken mån det går att ta sig till och från, men även att röra sig inom bostaden för personer med funktionsnedsättningar. Ett hus med många trappor (utan hiss) och höga trösklar har således låg tillgänglighet.

Vilken typ av bostäder bor äldre i?

Tabell 2.3 beskriver i vilka boendeformer äldre bor vid olika åldrar.

Tabell 2.3 Äldres boende fördelat efter typ av boendeform år 2016

Fördelat efter ålder och redovisat i antal och andel

| | | Småhus ³⁴ | Bostadsrätt | Hyresrätt | Specialbostad |
|----------|-------|----------------------|-------------|-----------|---------------|
| 60–69 år | Antal | 679 800 | 195 071 | 224 153 | 7 476 |
| | Andel | 61% | 18% | 20% | 1% |
| 70–79 år | Antal | 505 586 | 178 439 | 176 352 | 14 481 |
| | Andel | 58% | 20% | 20% | 2% |
| 80+ år | Antal | 195 639 | 114 357 | 123 801 | 52 904 |
| | Andel | 40% | 23% | 25% | 11% |

Källa: SCB

Tabellen visar att majoriteten av de i åldersgruppen 60-69 och 70-79 år bor i småhus. Andelen som bor i småhus minskar i takt med att åldern ökar. I den äldsta åldersgruppen som utgörs av dem som är 80 år och äldre är andelen som bor i småhus ungefär 40 procent.

³⁴ Innehåller småhus med äganderätt (ca 95 procent av totalt antal), småhus med hyresrätt och småhus med bostadsrätt.

Andelen som bor i specialbostäder³⁵ är liten under de första tio åren efter 60 års ålder, men är betydligt högre i gruppen som är 80 år och äldre. Genomsnittet är där 11 procent. Trots ökningen är boende i specialbostäder fortfarande inte en dominerande kategori. Med tanke på att vårdbehovet generellt ökar i takt med stigande ålder tyder detta på att en stor del av äldres vårdbehov tillgodoses av hemtjänst eller av anhöriga i det egna hemmet. Data från Socialstyrelsen pekar på att i gruppen som är 80 år eller äldre har 23 % hemtjänst i sitt vanliga boende.³⁶

De flesta pensionärer bor kvar i en villa eller en lägenhet även upp i hög ålder. Socialstyrelsens data pekar på att i den grupp av äldre 65+ som är "mest sjuka" (får omfattande vård- och/eller omsorgsinsatser) bodde ca 74 procent kvar i ordinärt boende.³⁷ Det understryker att bostadsstandarden och möjligheten till vård i hemmet är särskilt central för äldres välbefinnande.

Fördelningen mellan boendeformer bland pensionärer med bostadstillägg

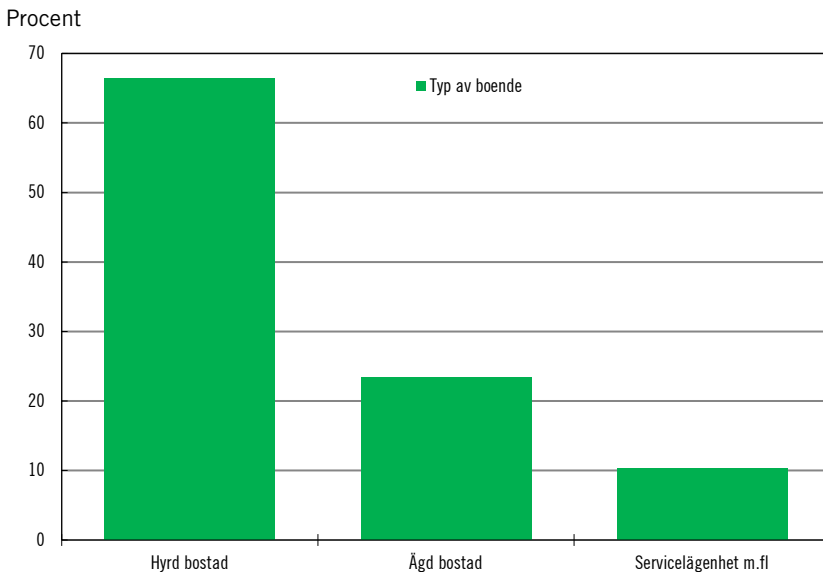
I figur 2.27 har pensionärer med bostadstillägg fördelats efter boendeform. Ungefär 66 procent av gruppen bor i hyrd bostad. Andelen som bor i hyresrätt är markant större bland pensionärer med bostadstillägg än bland övriga pensionärer.

³⁵ Definieras av SCB som bostäder för äldre/funktionshindrade, studentbostäder eller övriga specialbostäder.

³⁶ Socialstyrelsen (2015), s. 123.

³⁷ Socialstyrelsen (2015), s. 129.

Figur 2.27 Pensionärer med bostadstillägg fördelade efter boendetyper, år 2017



Källa: Pensionsmyndigheten.

Bland de pensionärer med bostadstillägg som 2015 hade en bostadskostnad på minst 5 000 kronor per månad, dvs. en kostnad som minst motsvarar det bostadskostnadstak som gällde då för bostadstillägg, är hyresrättsinnehavare överrepresenterade. 80 procent av de pensionärer med bostadstillägg som hade en kostnad över det dåvarande taket var hyresrättsinnehavare. Hyran var i genomsnitt 5 500 kronor i månaden 2018 för pensionärer med bostadstillägg, jämfört med en total månadskostnad på 4 600 för bostadsrätt respektive 4 700 för småhus.

Vilken boendestandard har äldre?

I mätningar av bostadsstandarden i termer av utrymme (antal rum per person i hushållet) har äldre generellt sett en högre standard än övrig befolkning. Andelen med mer än ett rum per person (kök och vardagsrum oräknade) är 64 procent i åldern 65–74 år, jämfört med ca 20–45 procent i åldern 16–54 år. Således har äldre ofta ett rymligt boende. I förhållande till andra åldersgrupper svarar äldre dessutom relativt sällan att de har låg boendestandard i termer av t.ex. läckande

tak eller sprickor i fönster.³⁸ Som följande avsnitt pekar på innebär dock äldres åldrandeprocess och behovet av ett tillgängligt boende särskilda krav.

Åldrandet och tillgängligheten

Ålderdomen innebär för många att livet förändras på ett sätt som sätter boendesituationen i fokus. Den mest uppenbara förändringen är att många med tiden får åldersrelaterade funktionsnedsättningar. Detta gör i sin tur att det kan bli svårare att ta hand om underhållet av ett hus eller att ta sig upp och ned för trappsteg i anslutning till boendet. En förändring som också drabbar många äldre är att partnern avlider, vilket ofta påverkar möjligheten och behovet av att behålla det befintliga boendet.

Dessa förändringar i takt med åldrandet kan skapa ett behov av ett mer tillgängligt boende. Vad som tidigare har varit en välanpassad bostad kan över tid resultera i en form av frihetsberövande t.ex. på grund av att trappstegen vid entrén blir allt svårare att passera.

Kvarboendet är norm?

Inom vård- och omsorgsarbetet har inriktningen länge varit att äldre ska få möjlighet att bo kvar i sin egen bostad så länge som möjligt. Denna s.k. kvarboendepincip har motiverats bland annat av att äldre inte ska behöva flytta runt mellan olika vårdformer. Principen kan även sägas gälla som generell utgångspunkt för synen på äldres boende.

I SOU 2008:113 problematiseras dock denna princip och utredningen menade att den kan leda till ett tvång för dem som inte passar in i beskrivningen om att individen alltid vill bo kvar hemma. Så som redovisats ovan drabbas särskilt äldre av förändringar i förutsättningar i och med åldrandet, vilket påverkar deras behov och krav på bostadens funktion. På så sätt kan äldre sägas vara en speciell grupp i bostadshänseende då de kan ställas inför mer tvingande behov av

³⁸ SOU 2015:85, s. 139f.

att flytta från sitt etablerade boende på grund av åldrandeprocessen.³⁹

2.6.2 Anpassar äldre sitt boende genom att flytta?

Att anpassa sitt boende till åldrandeprocessen innebär ofta att en flytt blir nödvändig. Äldres flyttbeteende har relevans även för grundskyddets (främst bostadstilläggets) utformning, då stödet kan bidra till eller motverka flyttar. Statistik över flyttar samt forskning om orsakerna bakom pekar på att flyttfrekvensen är låg i gruppen äldre i förhållande till yngre vuxna personer. Detta kan bero på att äldre ofta har investerat både ekonomiskt, socialt och mentalt i sin bostad under en längre tid.⁴⁰

I studien *Äldres flyttningar och motiv till att flytta eller bo kvar* (2012) undersöks flyttmönster bland äldre utifrån data över svenskars bostadsadress sett över tid. I studien undersöks om personer över 65 har bytt bostadsadress eller inte under en femårsperiod. Data från studien visar inte om en eller flera flyttar har skett under perioden, utan endast personer som hade en annan adress vid periodens slut än de hade vid dess början.

Hos den grupp som väljer att flytta sker relativt kraftiga förskjutningar i vilken typ av boende som väljs. Tabell 2.4 visar att de äldre som flyttar i huvudsak väljer att flytta från småhus till upplåtelseformer som till övervägande del utgörs av lägenheter i flerbostadshus (bostadsrätter samt privata och allmännyttiga hyresrätter).⁴¹ Andelen som bor i småhus minskar med över tre fjärdedelar under båda de studerade perioderna.

³⁹ SOU 2008:113, s. 146.

⁴⁰ Abramsson, Elmquist och Magnusson Turner (2012) s. 17.

⁴¹ Boverket (2016), elektronisk källa, hämtad hämtat 2017-11-10 se referenslista bilaga 3.

Tabell 2.4 Fördelning mellan olika boendeformer hos personer 65 år och äldre som flyttar, före och efter flyttningen under tidsperioderna 2001–2005 och 2006–2008

Procent

| | Flyttning 2001–2005 | | Flyttning 2006–2008 | |
|---|---------------------|--------------|---------------------|--------------|
| Antal och <i>andel</i> flyttande individer | 248 000 (23,2 %) | | 96 000 (10 %) | |
| Ägandeformer | <i>Före</i> | <i>Efter</i> | <i>Före</i> | <i>Efter</i> |
| Småhus äganderätt | 53,3 | 13,1 | 49 | 10,8 |
| Bostadsrätt | 16 | 28 | 17,8 | 25,9 |
| Privat hyresrätt | 16,6 | 28,2 | 17,3 | 29,5 |
| Allmännyttig hyres- rätt | 14,2 | 31,7 | 15,9 | 33,9 |

Källa: Abramsson, Elmquist och Magnusson Turner (2012), s. 33.

Som nämnts kan behovet av att flytta uppkomma på grund av en förändrad levnadssituation som gör att individen får svårare att bo kvar, t.ex. på grund av försämrad hälsa eller för att partnern har avlidit. Givet det ovanstående mönstret är det också troligt att många flyttar sker från lägenheter som inte är tillgängligt byggda (t.ex. i hus som saknar hiss) till mer tillgängliga lägenheter. I SOU 2015:85 redovisas att ungefär hälften i åldern över 65 år som bor i ett flerbostadshus saknar hiss.⁴² Det kan således förväntas att det finns ett relativt stort behov även bland personer bosatta i lägenheter att kunna flytta till mer tillgängliga boenden i takt med att de blir äldre.

2.6.3 Bostadskostnader

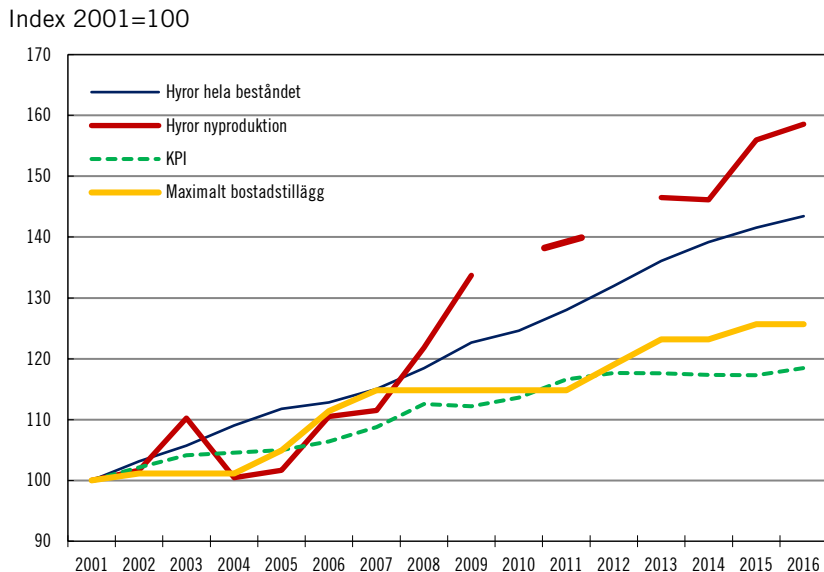
Kostnaderna för boende påverkar äldres möjlighet att anpassa boendet i takt med åldrandet. Eftersom kostnaden för bostaden ofta är den största utgiften i hushållets ekonomi kan en förändring vara kännbar, särskilt för grundskyddspensionärer vars marginaler generellt är små.

⁴² Statistiken innehåller ingen uppgift om ifall dessa personer bor på första våningen eller inte. SOU 2015:85 antar att en majoritet av dessa personer bor på en våning som ligger högre upp i huset än markplan.

Kostnaden för hyresbostäder

Hyresbeståndet är viktigt för ekonomiskt utsatta pensionärer som vill anpassa sitt boende på ålderdomen eftersom denna boendeform inte kräver en kontantinsats.

Figur 2.28 Utveckling av bostadshyror för hela beståndet respektive nyproduktion, maximalt bostadstillägg och KPI årsgenomsnitt, år 2001–2016



Anm: Data för nyproduktionshyror för år 2010 och 2012 saknas hos SCB

Källa: SCB

Figur 2.28 visar att de genomsnittliga hyrorna sedan 2001 har ökat mer än KPI. De genomsnittliga hyrorna för hela beståndet ökade med 43 procent under perioden medan KPI ökade med 18 procent. Nyproduktionen har haft en mer varierande hyresutveckling under perioden, men har sedan 2005 utvecklats snabbare än det övriga hyresbeståndet samt KPI. Den totala hyresökningen för nyproduktionen under perioden har varit 59 procent.

Sammantaget har hyrorna, såväl för genomsnittet i hela beståndet som för nyproduktionen, ökat snabbare än maximalt bostadstillägg.

SCB:s statistik över hyreskostnader i olika delar av landet visar att hyrorna är högre i stora städer än i mindre kommuner. En lägenhet på två rum och kök kostar i genomsnitt 4 900–6 100 kronor per månad beroende på bostadsort.

Hyrorna är dock högre än genomsnittet i det bestånd som är byggt under senare år. För de bostäder som är byggda mellan 1981 och 2000 (och som kan antas vara byggda på ett mer tillgängligt sätt med t.ex. hiss) kostar en tvårumslägenhet mellan 5 300 och 6 900 kronor per månad beroende på bostadsort. I nyproduktionen ligger motsvarande hyra på mellan 7 200 och 9 200 kronor beroende på bostadsort. Generellt är hyrorna högst i det senast producerade beståndet och är stegvis lägre ju äldre bostaden är (tillbaka ungefär till byggår 1940).⁴³

Kostnaden för ägt boende

Kostnaden för ett ägt boende är mer komplex att analysera då den dels är sammansatt av ett antal löpande kostnadsposter så som räntor, uppvärmning, vatten, el, sophämtning, underhåll, fastighetsavgift och tomträttsavgäld samt dels köpeskillingen för äganderätten. För ägt boende har driftskostnaderna ökat i en något lägre takt än för hyresrättsinnehavare.⁴⁴

Priserna på både bostadsrätter och småhus har dock ökat i en hög takt. Mellan 2001 och 2016 ökade priserna för småhus med ca 160 procent och ca 400 procent för bostadsrätter.⁴⁵ Det har sannolikt gjort det svårare för äldre att anpassa sitt boende, då denna grupp har svårt att få lån hos de större bankerna.⁴⁶

⁴³ SCB 2017, Hyror i bostadslägenheter (HiB).

⁴⁴ SCB:s HEK-undersökningar. Detta är en urvalsundersökning varför det finns viss osäkerhet kring skattningarna.

⁴⁵ SCB, försäljningspriser för bostadsrätter medelvärde i tkr efter region och år samt köpeskillning för permanenta småhus, medelvärde i tkr efter region och år

⁴⁶ Pensionsmyndigheten (2017a).

2.7 Äldres upplevelse av ekonomisk utsatthet

2.7.1 Forskning –intervjuer med äldre

I avhandlingen *Äldrefattigdom – ekonomisk utsatthet i yngre ålderspensionärers vardag*⁴⁷ genomfördes en kvalitativ intervjustudie med yngre ålderspensionärer födda mellan 1935 och 1944. De var antingen födda i Sverige eller så hade de bott i landet under en längre period före ålderspensioneringen. Syftet med studien var att kartlägga och förstå mönster i ekonomisk utsatthet och dess betydelse i yngre ålderspensionärers vardag. Detta gjordes genom att både prata med personer med svagare och starkare ekonomi. För att inkludera personer med starkare ekonomi kontaktades ett urval personer utifrån deras taxerade inkomststoppgifter. För att inkludera personer med svagare ekonomi kontaktades ett urval utifrån Pensionsmyndighetens register för mottagare av bostadstillägg. Författaren träffade 47 intervjupersoner vilka i analysen delades in i tre grupper utifrån ekonomiskt utrymme räknat som disponibel inkomst efter betalda bostadskostnader samt fasta kostnader såsom offentligt beviljad äldreomsorg och utgifter pga. försörjningsansvar för barn. Den första gruppen utgjordes av 16 personer med knapp ekonomi som hade omkring 5 000 kronor i månaden i ekonomiskt utrymme. Nettoförmögenheten räknas som upp till 125 000 kr, exklusive förmögenhet bundet i det permanenta boende. Gruppen med begränsad ekonomi (16 personer) hade högre ekonomiskt utrymme och/eller högre nettoförmögenhet. Gruppen med trygg ekonomi (15 personer) hade ett ekonomiskt utrymme som börjar vid 7 000 kronor i månaden och/eller en nettoförmögenhet som sträcker sig över 250 000 kronor. Intervjupersonerna i de lägre inkomstgrupperna var i högre grad ensamboende, medan intervjupersonerna i de högre inkomstgrupperna i högre grad var sammanboende.

Bland gruppen med knapp ekonomi var det inte huvudsakligen en låg disponibel inkomst som var orsaken till det begränsade ekonomiska utrymmet utan det var oftare utgifter, och framför allt fanns det ofta en skuldproblematik. Det rörde sig inte om bostadslån utan andra former av skulder. Det fanns också ofta social problematik som kommit och gått under livet. Några individer hade levt med

⁴⁷ Thelin A. (2013).

låga och/eller oregelbundna inkomster under livet, andra var personer som hade bott utomlands i längre perioder utan att ha tjänat in nämnvärt till pensionen vare sig i Sverige eller i andra länder. Det var jämn könsfördelning i den här gruppen. Den här gruppen hade ett väldigt begränsat ekonomiskt utrymme, flera hade dock fått en bättre ekonomi vid pensionering på grund av grundskyddet som ges till pensionärer i form av garantipension och bostadstillägg. Man var generellt isolerade socialt men prioriterade att vara socialt delaktig när man kunde, t.ex. genom att resa till barn och barnbarn. Konsekvenserna kunde bli att man lät bli att äta ordentligt eller besöka doktorn och tandläkaren.

Gruppen med begränsad ekonomi utgjordes främst av kvinnor. Hemarbete, låga inkomster och deltid men även fysisk ohälsa hade lett till mindre inkomster och låg pension. Flera var ensamstående efter separation. Den här gruppen gick ner relativt mycket i inkomst vid pensionering. Man lyckades upprätthålla ett socialt liv utan att ge avkall på andra grundläggande behov, men man kunde inte resa och göra den typen av aktiviteter som man hade kunnat göra tidigare. Personerna i denna grupp förväntade sig sänkta inkomster i framtiden då avtalspensioner och privata pensionsförsäkringar upphör. De räknar också med stigande utgifter på grund av ohälsa och funktionsnedsättningar i framtiden. Flera riskerade att över tid "falla över" i gruppen med knapp ekonomi.

Avhandlingen visar att intervjupersonerna hade olika strategier för hur man skulle hantera sin knappa ekonomi. Några köpte lotter. Andra jobbade svart, men då rörde det sig om mindre belopp. Flera skulle kunna förbättra sin ekonomi genom att sälja sitt hus men stannade ändå kvar. Någon hade letat efter annat boende men hyrorna var för höga och man ställde dessa mot sina löpande inkomster och valde därför att bo kvar. Man såg generellt till sina löpande inkomster och att dessa skulle täcka utgifterna snarare än att man skulle sälja huset.⁴⁸

Generellt var deltagarna i undersökningen förnöjsamma trots deras ekonomiska svårigheter. Flera av personerna som levde i ekonomisk utsatthet gav dock uttryck för att de var osäkra på hur den egna inkomsten skulle komma att utvecklas och det bidrog till stor oro inför den egna ekonomin i framtiden. Man upplevde inte heller att man hade någon kontroll utan var beroende av politiska

⁴⁸ Intervju, Angelika Thelin, 2017-04-19.

beslut och ovissheten kring när och hur dessa fattas. Gruppen med lite bättre ekonomi pratade om rättvisa; att de har arbetat och att de borde få mer i pension än någon som inte har gjort det.⁴⁹

Det sociala livet prioriterades högt av de intervjuade. Många pratar om ensamheten som den bristande ekonomin ledde till. Man jämförde ofta sig och sin ekonomiska situation med barn, barnbarn och andra jämnåriga. Man var väldigt medveten om vad andra gör och hur de lever.⁵⁰

Flera av de intervjuade tog upp att när de hade gått från att få försörjningsstöd till att få äldreförsörjningsstöd upplevde man att man gick från ett mer individuellt behovsprövat stöd till en schablonbehandling. När de sen ansökte om ytterligare ekonomiskt bistånd hos kommunen fick man ofta avslag.⁵¹ Även tidigare studier visar att vissa äldre får minskat ekonomiskt utrymme vid övergång från försörjningsstöd till äldreförsörjningsstöd och att möjlighet till bidrag utöver skälig levnadsnivå då minskade.⁵²

2.8 Grundskyddet i våra grannländer

Utredningen har studerat utformningen av grundskyddet för pensionärer i Danmark, Norge, Finland och Nederländerna. Här avses pensioner för dem som har låg eller ingen inkomstgrundad pension samt bostadsbidrag för pensionärer. Analysen redovisas i sin helhet i bilaga 2.

Sammanfattningsvis kan sägas att när det gäller grundpensioner så finns det flera likheter mellan det svenska systemet och det norska och finska vad gäller struktur, genom grundpensioner som ges som utfyllnad till den inkomstgrundade pensionen. Danmark och Nederländerna har en grundpension som liknar den tidigare folkpensionen i Sverige där i princip samma belopp ges till alla oavsett nivå på inkomstgrundad pension.⁵³ I Danmark, Finland och Norge ger ett senare pensionsuttag en högre grundpension.

⁴⁹ Intervju, Angelika Thelin, 2017-04-19.

⁵⁰ Intervju, Angelika Thelin, 2017-04-19.

⁵¹ Thelin, A. (2013), s.71.

⁵² Albertsson, M. (2008).

⁵³ Danmark och Finland har en tudelad grundpension där det ena av stöden är behovsprövat i högre grad än det andra.

När det gäller bostadsbidrag för pensionärer varierar reglerna kraftigt mellan de olika länderna, särskilt vad gäller bidrag när pensionären äger sitt boende. I Finland, liksom i Sverige, räknas inte värdet av permanentbostaden in i nettoförmögenheten. I Danmark däremot betalas bostadsbidrag för bostadsrätter och egnahem ut som lån. I Norge räknas en del av taxeringsvärdet för permanentbostaden in i nettoförmögenheten vid beräkningen av bostadsbidraget. I Nederländerna ges endast bostadsbidrag för hyrt boende.

3 Problembild

I detta kapitel redogörs för de problem som utredningen har identifierat gällande ekonomisk utsatthet hos pensionärer och grundskyddets funktion. Inledningsvis i avsnitt 3.1 beskrivs utredningens bedömning av vilka syften stöden bör uppfylla. Därefter beskrivs orsakerna till en ökad andel med relativt låg ekonomisk standard hos äldre i avsnitt 3.2. Vidare analyseras effektiviteten i grundtrygghetsystemen, till att börja med garantipensionens inkomstprövning (avsnitt 3.3), därefter bostadstilläggets utformning (avsnitt 3.4). I efterföljande avsnitt 3.5 redogörs för de incitament grundskyddspensionärer har för att förlänga arbetslivet och därmed höja sin pension.

3.1 Utredningens bedömning av syftet med de olika stöden inom grundskyddet

I detta kapitel beskrivs problembilden för grundskyddet. En sådan beskrivning motiverar en genomgång av vilka syften som stöden inom grundskyddet förväntas uppfylla.

Grundskyddet utgör en grundplatta i pensionssystemet för dem som inte har tjänat in tillräcklig inkomstrelaterad pension. Begreppet grundskydd finns inom flera delar av socialförsäkringen (t.ex. föräldraförsäkringen och sjuk- och aktivitetsersättning) och garanterar även där en grundnivå för dem med låga eller inga tidigare inkomster från arbete.

Ett grundskydd måste i större eller mindre omfattning vara relaterat till individens behov. Bland annat eftersom ett allt för frikostigt grundskydd skulle bli mycket kostsamt och försämra drivkrafterna till arbete. Ju mer omfattande ett grundskydd är desto sämre är drivkrafterna till arbete. Ett starkt behovsprövat grundskydd innebär

svagare drivkrafter till arbete men omfattar färre personer än ett svagare behovsprövat grundskydd. Nedanstående punkter beskriver alternativa utformningar av ett grundskydd:

- Den lägsta ersättningsnivå som ges kan anpassas till antingen den skäligen levnadskostnaden (enbart behov) eller till en högre nivå som ger utrymme för konsumtion utöver detta.
- Ersättningsnivån kan vara densamma för alla mottagare eller anpassas efter att olika grupper kan antas ha olika behov, exempelvis på grund av att ensamstående har högre omkostnader än sammanboende (som delvis har stordriftsfördelar i sina utgifter).
- Stödet kan prövas för en specifik utgift (såsom bostadskostnaden). Stödet kan då vara kopplat till den kostnad som individen möter, eller ges som ett schabloniserat stöd.
- Inkomst- och förmögenhetsprövningen kan ske på individuell nivå eller hushållsnivå och inkludera fler eller färre delar av inkomsterna och förmögenheten. En strikt behovsprövning prövar stödet mot alla inkomster och all eventuell förmögenhet som hushållet har.
- Avräkningen av stödet kan ske till 100 procent mot individens övriga inkomster, eller så kan den ske med en lägre procentsats för att minska margineffekterna och därmed får individen behålla en del av stödet vid ökad inkomst. Avräkningen kan också anpassas för att gynna specifika beteenden, till exempel genom en lägre avräkning för arbetsinkomster för att gynna ytterligare arbete.
- Utbetalningen av stödet kan ske helt automatiskt och gälla för överskådlig tid, alternativt kan en mer bidragsliknande utformning väljas som kräver en särskild ansökan från individen och skyldighet för den enskilde att anmäla förändringar i ekonomin.

Ovanstående beskrivning karakteriserar skillnaden mellan mer strikta och mer generösa stöd, och inom grundskyddet för pensionärer skiljer sig stöden idag avseende dessa aspekter eftersom de har olika syften. Nedan beskrivs utredningens bedömning av den inriktning som stöden bör utformas utifrån.

3.1.1 Garantipension

Utredningen menar att garantipensionen även fortsättningsvis ska ge en nivå som överstiger skälig levnadsnivå för pensionärer som har haft inga eller låga inkomster under arbetslivet. Garantipensionen ska enligt de ursprungliga intentionerna inte prövas strikt mot behov, utan ska ses som ett uttryck för allmän välfärd.

Garantipensionens ersättningsnivå bör inte grundas i en bedömning av vad som är individens behov, eftersom stödets nivå är högre än den för skälig levnadsnivå och ska täcka även ytterligare konsumtion. Hur mycket eller vilken övrig konsumtion som individen ska kunna bekosta är en politisk fråga att avväga enligt utredningen. Om man över tid vill undvika att pensionärer halkar efter den förvärvsaktiva befolkningen krävs det dock nivåhöjningar i perioder av realtillväxt.

Att garantipension ges med högre nivåer än vad som är nödvändigt utifrån skälig levnadsstandard kan motiveras av flera skäl. Ett skäl är att äldre oftast inte kan återvända till arbetsmarknaden för att öka sina inkomster, samt att äldre därför befinner sig i sin ekonomiska situation mycket långsiktigt. På längre sikt uppstår utgifter som man på kort sikt kan undvika. Ett annat skäl är att stödet i de flesta fall kräver 40 års bosättningstid i landet för att ges fullt ut. Vid framtida reformer av garantipensionen är det rimligt att överväga en kvalificering till stödet som ställer högre krav på individen än övriga stöd.

Vidare benämns stödet som en pension snarare än ett bidrag och signalerar därför en mindre skarp behovsprövning. Utredningen anser också att i den mån som undantag från mer strikt behovsprövning är motiverade inom grundskyddet så bör dessa om möjligt åstadkommas inom garantipensionen.

3.1.2 Bostadstillägg

Utredningen menar att bostadstillägget ska fortsätta utgöra en ersättning för bostadskostnaden för hushåll med svag ekonomi. Stödet bör relateras till bostadskostnadens storlek. Nivån ska avvägas mot kostnader för boende och individers möjlighet att för egen del påverka detta. För att ge individen vissa incitament att själv se över bostadskostnadens nivå bör bostadstillägget inte ersätta kostnaden

fullt ut. Nivån på bostadstillägget motiveras av att alla pensionärer ska kunna ha ett drägligt boende på ålderdomen, samtidigt som det kan vara svårt att påverka nivån på bostadskostnaden.

Hushållets ekonomiska situation, oavsett skälen till denna, bör vara det behov som bostadstillägget prövas mot (utöver bostadskostnaden). Det kan dock finnas vissa undantag där syftet är att systemet även ska bidra till ett längre arbetsliv. Detta görs genom att individen tillåts behålla en del av bostadstillägget vid ökad inkomst. En relativt stor del av pensionärerna har behov av bostadstillägg för att kunna betala sin bostadskostnad och det är därför problematiskt att marginaleffekterna i stödet är höga.

3.1.3 Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstödet ska vara relaterat till den skäligen kostnaden för att leva, och bör således i princip inte öka på grund av något annat skäl än att denna kostnad har ökat. Det finns dock skäl till undantag även i detta fall, t.ex. kan viljan att öka drivkrafterna till arbete vara ett sådant skäl.

3.2 Ökad andel med relativt låg ekonomisk standard hos äldre

Som beskrivs i avsnitt 2.4.3 har andelen med relativt låg ekonomisk standard hos gruppen äldre ökat sedan 2003, bland de ensamstående äldsta kvinnorna är ökningen särskilt kraftig. Denna bild kan förklaras av flera samverkande faktorer. Nedan beskrivs förändringar i inkomster hos förvärvsaktiva under perioden, därefter hur pensionerna har utvecklats. Slutligen analyseras orsakerna till varför en större andel av de äldre än de yngre pensionärerna har en låg ekonomisk standard.

3.2.1 Inkomstökningar hos förvärvsaktiva har höjt gränsen för relativt låg ekonomisk standard

Den reala tillväxten har i genomsnitt varit hög i Sverige sedan det nya pensionssystemet infördes 2003. Inkomstökningarna bland förvärvsaktiva har varit höga. Detta har ökat sannolikheten för att grupper som inte har haft lika stora inkomstökningar ska hamna under gränsen för låg ekonomisk standard (R60). En sådan grupp är pensionärerna och vi ser att andelen med relativt låg ekonomisk standard bland äldre har ökat sedan 2003.

Jobbskatteavdraget som har införts i flera steg sedan 2007 ökade disponibel inkomst ytterligare för de förvärvsaktiva. Detta höjde medianinkomsten kraftigt 2007 och därmed gränsen för låg ekonomisk standard (R60). Detta medförde att andelen med låg ekonomisk standard bland äldre ökade kraftigt detta år. Senare skattesänkningar för pensionärer, genom ett höjt grundavdrag, har dock successivt höjt den disponibla inkomsten för pensionärerna med lägst inkomster. Det höjda grundavdraget kompenserar fullt för effekterna av jobbskatteavdraget; om man skulle ta bort både jobbskatteavdraget och det höjda grundavdraget för pensionärer skulle andelen med relativt låg ekonomisk standard öka något bland pensionärerna.⁵⁴

3.2.2 Utvecklingen av pensionerna har varit svag jämfört med de förvärvsaktivas inkomstutveckling

I kapitel 2 såg vi att andelen med relativt låg ekonomisk standard bland pensionärerna har ökat över tid och ovan konstateras att detta kan förklaras av ökade inkomster i samhället inte har kommit de äldre med grundskydd till del i lika hög grad som befolkningen i stort. Även de med en inkomstgrundad pension har haft svag inkomstutveckling. Detta beror på hur pensionssystemet är konstruerat när det gäller indexering av pensionerna; eftersom uttagna inkomstgrundade pensioner och garantipensionerna inte följer inkomstutvecklingen i samhället har pensionärer halkat efter de förvärvsaktiva i ekonomisk standard. Detta har lett till en ökad andel pensionärer med relativt låg ekonomisk standard.

⁵⁴ Grundskyddsutredningen har simulerat effekten 2018 med hjälp av FASIT.

Avsnittet inleds med en kort analys av garantipensionens indexering och hur den påverkar pensionärernas ekonomiska situation. Därefter följer en analys av indexeringen av de inkomstgrundade pensionerna.

Effekt av garantipensionens prisindexering

Som vi ser i avsnitt 2.3.2. har prisindexeringen av garantipensionerna medfört att stödets nivå har ökat långsammare än lönerna. Detta kan illustreras genom att ställa garantipensionens nivå (som har följt prisbasbeloppet/inflationen) i förhållande till inkomstbasbeloppet.⁵⁵ År 2003 motsvarade garantipensionen för ogifta 2,01 inkomstbasbelopp. Motsvarande andel år 2018 endast 1,55 inkomstbasbelopp.

I takt med att gränsen för R60 har höjts på grund av inkomstökningar hos de förvärsaktiva har garantipensionens nivå i förhållande till denna gräns sjunkit. Idag krävs det att en ensamstående⁵⁶ garantipensionär med låg eller ingen inkomstgrundad pension har maximalt bostadstillägg eller motsvarande nivå på övriga disponibla inkomster för att hamna vid gränsen för relativt låg ekonomisk standard. Gränsen motsvarar 12 685 kr/mån 2018 (prognos) och den ekonomiska standarden för garantipensionären hamnar precis över gränsen med en nivå på 12 698 kr/mån. En sammanboende⁵⁷ garantipensionär (där båda i paret enbart har garantipension som inkomstkälla) med maximalt bostadstillägg hamnar under gränsen på 12 270 kr/mån.

Garantipensionens prisindexering har även fått stor påverkan på ekonomin för pensionärer med de lägsta nivåerna på inkomstgrundad pension. Detta gäller både för äldre pensionärer, men även för de nya som kommer in på en, för varje år, successivt lägre nivå garantipension jämfört med de förvärsaktivitas inkomster.

⁵⁵ Inkomstindex visar den allmänna inkomstutvecklingen. Beräkningarna grundas på ett inkomstindex för 1999 om 100,00. Inkomstindex ska visa den relativa förändringen av genomsnittet av de årliga pensionsgrundande inkomsterna, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år. Se 58 kap 10-11 §§ SFB (2010:110). Det oavrundade inkomstbasbeloppet för år 2005 är 43 313 kronor och det ska betraktas som ett "bastalet" vid beräkningen av inkomstbasbeloppet. Enligt 58 kap. 27 § i SFB ska inkomstbasbeloppet räknas fram genom att bastalet 43 313 multipliceras med kvoten mellan inkomstindexet för det år inkomstbasbeloppet avser och inkomstindexet för år 2005. Det omräknade beloppet ska avrundas till närmaste hundratals kronor.

⁵⁶ Ogift eller likställd med ogift, se regelverket i avsnitt 2.2.2

⁵⁷ Gift eller likställd med gift. Se regelverket i avsnitt 2.2.2.

Effekt av inkomst- och tilläggs pensionens följsamhetsindexering

Intjänade pensionsrätter för inkomst- och tilläggs pensionerna indexeras med inkomstindex före pensionering. Efter att pensionen har tagits ut indexeras den istället med s.k. *följsamhetsindexering*, vilket innebär inkomstindex reducerat med en förskotts ränta på 1,6 procent (även kallat *normen*). Förklaringen till avdraget med normen vid den årliga indexeringen av inkomstpensionen är att motsvarande förskott ges vid beräkningen av pensionen vid (det första) pensionsuttaget. Utan en förskotts ränta skulle den initiala pensionen bli relativt låg för att sedan stiga med inkomstutvecklingen över tid och bli som högst vid slutet av pensioneringen. De med allmän inkomstbaserad pension får därmed ta del av den reala tillväxten i samhället, men deras reala inkomstutveckling blir svag under pensionsåren pga. att de då betalar av på förskottet.

Lagstiftaren utgick från att de flesta pensionärer helst vill se ett så litet steg som möjligt mellan slutlön och begynnelsepension, vilket motiverade en förskotts ränta så att pensionärer skulle få del av den framtida tillväxten i förskott.⁵⁸ Det var dock viktigt att det reala värdet av pensionerna inte sjönk över tid, vilket innebär att normen inte skulle sättas högre än den reala tillväxten.⁵⁹

Genom att intjänade pensionsrätter inkomstindexeras samtidigt som utbetalade följsamhetsindexeras genererar pensionssystemet högre pension för nyblivna pensionärer i förhållande till befintliga pensionärer, allt annat lika. Oavsett nivån på tillväxten och reallöneökningarna i samhället leder följsamhetsindexeringen med förskotts ränta till att pensionärernas relativa inkomster jämfört med förvärvsaktiva (och nyblivna pensionärer) minskar mekaniskt för varje år som går efter pensioneringen. Eftersom effekten är kumulativ blir den allt större över tid; 20 år efter uttaget av en pension har inkomstindex ökat 37 procent mer än pensionen. Förskotts räntan kan vidare ses som relativt hög eftersom det krävs en hög real tillväxt för att inkomstpensionens reala värde ska bibehållas; om reallöneökningarna är lägre än 1,6 procent innebär följsamhetsindexeringen att inkomstpensionen *minskar* i reala termer. I de tidigare förarbetena

⁵⁸ Prop. 1993/94:250 s. 156f.

⁵⁹ Prop. 1997/98:151 s. 392.

anges att normen bör sättas något i underkant av vad som kan betraktas som en rimlig prognos på den framtida tillväxten sett över en låg period och en norm föreslogs på 1,5 procent.⁶⁰ För att hålla nere utgifterna för ATP-baserade ålderspensioner föreslogs dock i ett senare steg i lagstiftningsprocessen en norm på 1,6 procent.⁶¹

Medellivslängden har ökat snabbare än vad man trodde vid införandet av det nya pensionssystemet. Detta innebär ett större antal år än förväntat som den genomsnittliga pensionären idag lever efter sitt pensionsuttag. Därmed blir effekten av följsamhetsindexeringen större än förväntat. Påverkan blir störst för de äldsta pensionärerna, vilket särskilt har missgynnat kvinnor på grund av att de har högre medellivslängd än män.⁶²

Utvecklingen av garantipension och uttagen inkomstgrundad pension i förhållande till inkomsterna 2003–2018

Figur 3.1 visar, för perioden 2003–2018, utvecklingen av inkomstbasbeloppet (inkomsterna⁶³ i samhället), prisbasbeloppet (garantipensionen), inkomst- och balansindex (pensionsbehållningar) och följsamhetsindex (uttagen inkomst- och tilläggspensioner).

⁶⁰ Prop. 1993/94:250 s. 158,

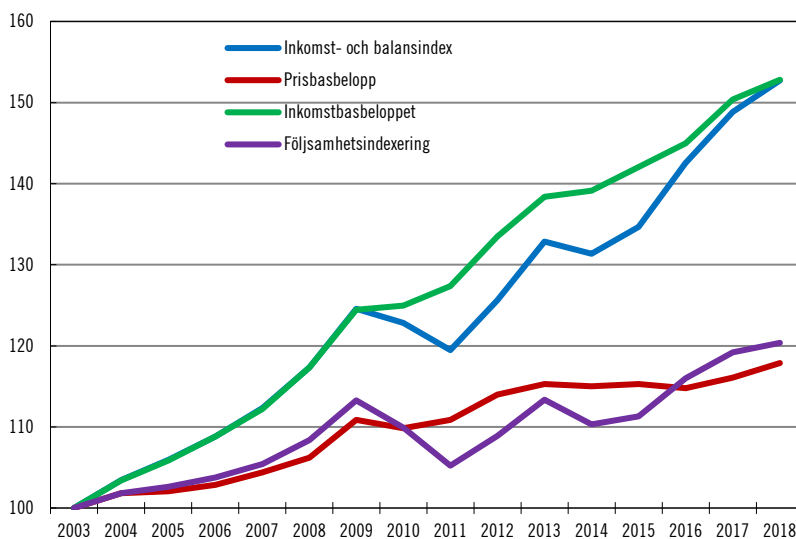
⁶¹ ATP-systemet i dess dåvarande utformning beräknades vara i balans med en real tillväxt på 2 procent. Med denna tillväxt skulle ATP-systemets utgifter i ett mer långsiktigt perspektiv att utvecklas i samma takt som avgiftsinkomsterna. Vid lägre tillväxt än 2 procent skulle de ATP-baserade ålderspensionerna ta i anspråk en allt större del av avgiftsunderlaget. En sådan utveckling skulle undvikas om de ATP-baserade ålderspensionerna följsamhetsindexeras kring normen 2,0. Risker för årligen reallt sjunkande pensioner ökar dock påtagligt med denna norm, varför lagstiftaren avfärdade en så hög norm för alla pensionärer. Ett alternativ som övervägdes men också avfärdades var att ge en högre norm för de äldre pensionärerna med pensioner från ATP-systemet. Lösningen som valdes var en högre norm än den tidigare föreslagna. Se prop. 1997/98:151 s. 391-394.

⁶² En motverkande effekt för kvinnornas del som kan nämnas i sammanhanget är att delningstalen är desamma för män och kvinnor, vilket har verkat höjande på kvinnornas pensioner.

⁶³ För mer om inkomstbasbeloppet, se fotnot 2 ovan.

Figur 3.1 Utveckling av inkomst- och balansindex, inkomstbasbeloppet, prisbasbeloppet och följsamhetsindexering, år 2003–2018

Index 2003=100



Källa: Pensionsmyndigheten (historik beräkningsfaktorer inkomstpension)

Notera att även om utbetalda inkomst- och tilläggs pensioner har följsamhetsindexerats så har utvecklingen generellt legat i nivå med garantipensionens prisindexering (prisbasbeloppet), med undantag för när balanseringen sänkte indexeringen av uttagna inkomstbaserade pensioner. Under balanseringen kom något fler pensionärer under gränsen där de blir berättigade till garantipension.⁶⁴

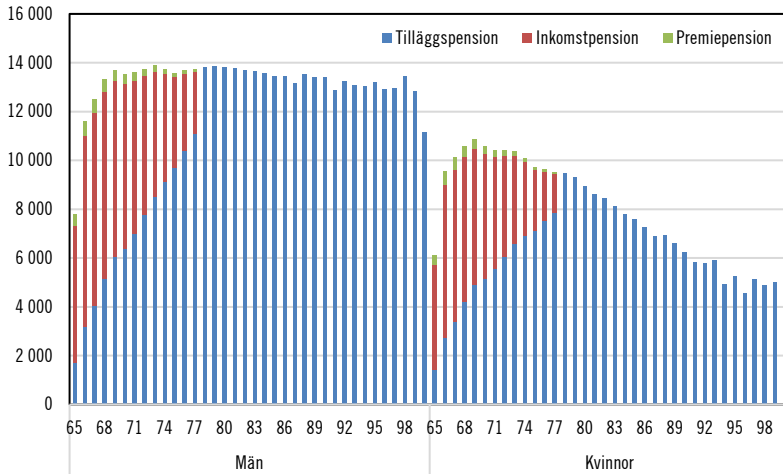
Sammantagen effekt av ATP-systemets utfasning, inkomstökningar och följsamhetsindexering på yngre och äldres pensioner

Figur 3.2 visar genomsnittlig inkomstgrundad allmän pension för män och kvinnor i olika åldrar.

⁶⁴ Ds 2016:19 s. 52 samt 92.

Figur 3.2 Genomsnittlig allmän inkomstgrundad pension för män och kvinnor, 65 år och äldre

Kronor per månad



Anm, Beräknat för dem som har utbetald pension (och inte hela befolkningen för respektive ålder).
Källa: STAR 2015.

När det gäller männen har de yngre pensionärerna en något högre inkomstgrundad pension i genomsnitt än de äldsta, men sambandet är svagt. För kvinnorna finns det en större skillnad mellan äldre och yngre pensionärer. Att de yngsta pensionärerna har betydligt lägre pension än övriga kan förklaras av att de grupper som går i pension tidigt är överrepresenterade i dessa åldrar och att grupper som kommer att få en högre pension fortfarande arbetar. Ett liknande mönster ser vi när vi studerar medianbelopp men beloppen är högre än genomsnittsbeloppen.

Bilden ovan kan förklaras av flera faktorer med effekt i olika riktningar; den reala tillväxten, kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande, utfasningen av ATP-systemet och följsamhetsindexeringen av uttagna pensioner. När det gäller de yngre pensionärerna har dessa till viss del kunnat tillgodogöra sig de högre pensionsgrundande inkomstnivåer som varit under senare år till följd av inkomstökningar som skett i samhället. De yngre pensionärerna har också ett annat arbetsliv bakom sig än äldre generationer, med ett högre arbetskraftsdeltagande hos kvinnor. Detta har verkat höjande på pensionsnivåerna. Vidare har det nya pensionssystemet tillåtit intjänande av

pensionsrätter även efter 65 års ålder, vilket har medgett en höjning av pensionerna för de som har arbetat efter denna ålder.⁶⁵

Utfasningen av det generösa (och ekonomiskt ohållbara) ATP-systemet har dock gett pensionärer som omfattas av det nya pensionssystemet i snitt lägre pension än om de hade omfattats av det tidigare pensionssystemet.⁶⁶ De yngre generationerna av pensionärer har inte anpassat pensionsåldern till sin högre förväntade livslängd. Den högre förväntade livslängden har gett högre delningstal vid en given ålder, vilket har verkat sänkande på pensionernas nivåer. T.ex. har pensionärer födda 1945 fått en minskad pension på drygt 8 procent på grund av livslängsökningen. För födda 1938 (med en lägre förväntad livslängd) uppgår denna effekt till drygt 4 procent.⁶⁷ Vidare har kvinnors pensioner generellt sett blivit lägre än vad de hade varit om kvinnorna hade fått pension helt utifrån det gamla systemet, på grund av att pensionen i det nya systemet bestäms utifrån livsinkomsten istället för de 15 bästa inkomststegen och regeln om 30 års intjänande för full ATP.⁶⁸

Den sammantagna effekten av faktorerna ovan är att dagens pensionärer får en lägre pension i förhållande till sin slutlön och de förvärvsaktiva än vad de äldre pensionärerna fick när de tog ut sin pension. Men på grund av följsamhetsindexeringen av de äldres pensioner är det i princip ingen skillnad i nivå på allmän inkomstgrundad pension mellan yngre och äldre pensionärer för män. För kvinnorna finns det en större skillnad mellan äldre och yngre pensionärer pga. att de yngre har kvinnorna haft ett högre arbetslivsdeltagande.⁶⁹

Figur 3.3 nedan ger en förenklad bild över hur äldres pensioner utvecklats över tid och hur yngre och äldres pensioner förhöll sig till de förvärvsaktivas inkomster vid tidpunkten för pensionering. Här förutsätts konstant arbetslivsdeltagande (det vill säga beskrivs det förhållande som har gällt för män).

⁶⁵ Pensionsmyndigheten (2017c).

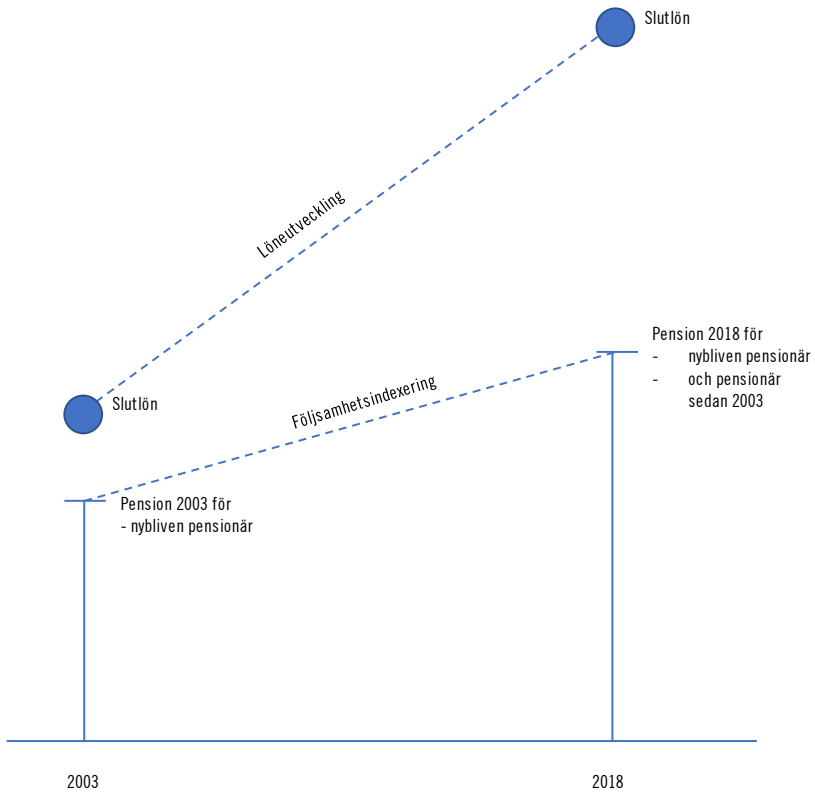
⁶⁶ Födda 1938-1953 omfattas till viss del av det gamla systemet, där andelen av pensionen som beräknas utifrån det nya systemet ökar successivt för varje årskull. Födda 1953 har t.ex. 19/20-delar av sin pension beräknad utifrån det nya pensionssystemet och 1/20 del beräknad utifrån det gamla ATP-systemet. Födda 1952 har 18/20-delar beräknad utifrån det nya pensionssystemet och 2/20-delar från det gamla systemet.

⁶⁷ Pensionsmyndigheten (2017c) s.6-7. När beslut togs om hur det nya pensionssystemet skulle se ut, 1994, utgick beräkningarna från den genomsnittliga livslängden för de som var födda 1930. Den procentuella förändringen avser hur mycket lägre som den allmänna inkomstgrundade pensionen blir av de förändrade delningstalen i det nya pensionssystemet i förhållande till vad pensionen skulle varit för delningstalen för födda 1930.

⁶⁸ Ibid. s. 7-8.

⁶⁹ Ibid. s.5.

Figur 3.3 Effekt av hög inkomstutveckling, följsamhetsindexering samt infasning av det nya pensionssystemet, nyblivna pensionärer vid 2003 respektive 2018



Anm. Figuren är ej skalendig utan ska ses som en illustration.

3.2.3 Orsaker till att större andel av de äldre pensionärerna har relativt låg ekonomisk standard jämfört med de yngre pensionärerna

Andelen med relativt låg ekonomisk standard är större bland de äldre pensionärerna än bland de yngre, se figur 2.23 i kapitel 2. I detta avsnitt analyseras orsakerna till detta förhållande.

En större andel av de äldre är ensamstående och kvinnor

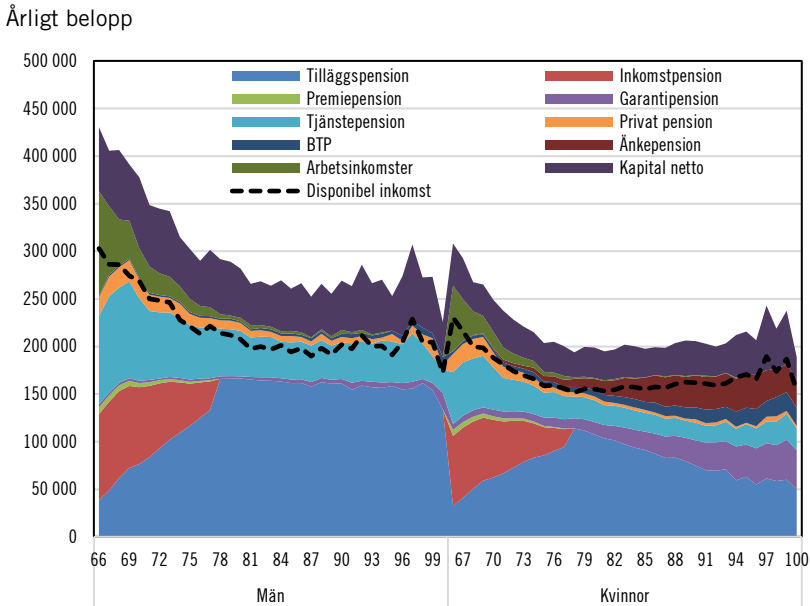
Att äldre pensionärer i större utsträckning har en relativt låg ekonomisk standard än de yngre beror i stor utsträckning på att en större andel av den tidigare gruppen är ensamstående och saknar därför de stordriftsfördelar som sammanboende har. En annan förklaring är att bland de äldre pensionärerna är andelen kvinnor större, och kvinnor har i genomsnitt lägre inkomster än män (vilket generellt gäller oavsett ålder). Dock ser vi att andelen med låg ekonomisk standard är högre hos äldre pensionärer jämfört med yngre pensionärer även när man jämför ensamstående och sammanboende i de två åldersgrupperna var för sig. Detsamma gäller när man studerar män och kvinnor var för sig; både äldre män och äldre kvinnor såväl ensamstående som sammanboende har lägre ekonomisk standard än motsvarande kön i den yngre åldersgruppen.⁷⁰ Orsaken till en lägre ekonomisk standard hos de äldre pensionärerna beror således på inkomstskillnader mellan olika åldersgrupper, vilket analyseras kortfattat nedan.

De yngre pensionärerna har tjänstepension i högre utsträckning än äldre

Figur 3.4 visar genomsnittliga inkomster för män och kvinnor i olika åldrar.

⁷⁰ Se avsnitt 2.4.3 där andel med låg ekonomisk standard redovisas för ensamstående och sammanboende separat, för de olika åldersgrupperna.

Figur 3.4 Genomsnittlig disponibel inkomst för kvinnor och män, fördelat på inkomstslag



Källa: STAR-materialet 2015

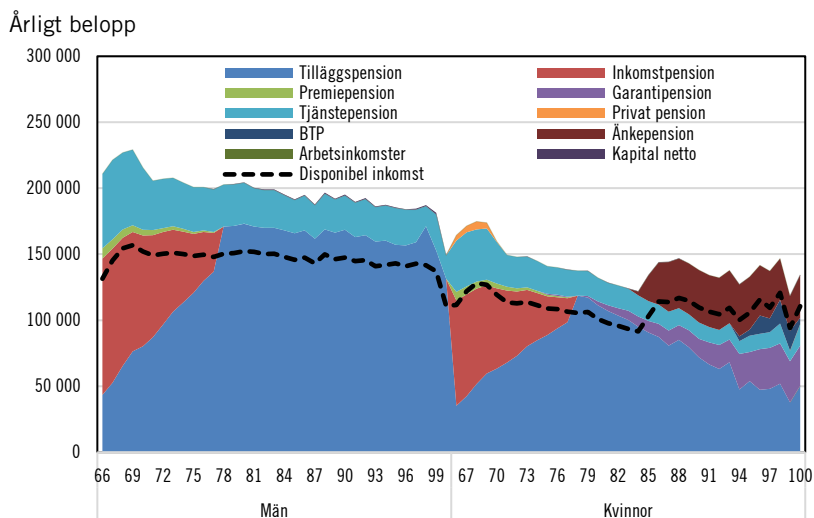
Vi ser att de äldre männen i genomsnitt har något lägre inkomstgrundad pension än de yngre. De äldre kvinnorna har i genomsnitt särskilt låg inkomstgrundad pension. Änkepensionen och garantipensionen (grönt i figuren) fyller dock i stor utsträckning ut skillnader i inkomstgrundad allmän pension mellan yngre och äldre pensionärer.⁷¹ Som vi ser ovan har pensionärerna i genomsnitt en del övriga inkomster förutom allmän pension. Här ser vi t.ex. stora skillnader mellan yngre och äldre pensionärer när det gäller andra inkomstslag än den allmänna pensionen, t.ex. har äldre pensionärer i genomsnitt betydligt mindre tjänstepension än yngre.⁷² Det bör dock noteras att mönstret ser annorlunda ut när vi studerar medianbelopp. Den disponibla inkomsten är då inte högre för yngre årskullar och vissa inkomstslag är betydligt lägre, såsom kapitalinkomster och arbetsinkomster, se figur 3.5. Skillnaden mellan median och genomsnitt visar att en mindre del av befolkningen har omfattande inkomster av ett slag och andra har låga eller inga alls.

⁷¹ Det bör emellertid noteras att figuren visar ett genomsnitt och vi ser därför inte spridning i pensionsnivå för de olika åldersgrupperna.

⁷² Ds. 2016:19 s.116.

Änkepensionens övergångsregler syns tydligt här med avtagande medianbelopp för födda 1930 och senare, vilket ger en stor påverkan på medianen i disponibelinkomst.

Figur 3.5 Median disponibel inkomst för kvinnor och män, fördelat på inkomstslag



Källa: STAR-materialet 2015

3.3 Garantipensionens inkomstprövning är inte effektiv för att hjälpa ekonomiskt utsatta

Som beskrivs i tidigare kapitel 2 avsnitt 2.2 prövas garantipensionen endast mot allmän inkomstgrundad pension. Detta innebär att en person kan få garantipension även om den har andra (höga) inkomster. Garantipensionen är därutöver ett individuellt stöd och prövas därför inte mot hela hushållets ekonomi. Dessa två regler innebär att garantipensionen har svag inkomstprövning. Ett lägre belopp ges dock till gifta jämfört med ogifta. Skillnaden mellan nivåerna som ges till gifta och ogifta är emellertid endast drygt 12 procent.

I detta avsnitt analyseras inkomstprövningen av garantipensionen samt konstruktionen med att ge olika nivåer på garantipension beroende på civilstånd.

3.3.1 Garantipension prövas endast mot allmän pension

Detta avsnitt inleds med en redogörelse för lagstiftarens motiv till varför garantipensionen endast avräknas mot allmän pension. Därefter analyseras garantipensionärernas inkomster.

Motiv enligt förarbeten till regelverket

I SOU 1994:20 resonerar Pensionsarbetsgruppen om vilka inkomster som ska medföra en avräkning på garantipensionen. Man menar att det teoretiskt fanns möjlighet att ta hänsyn till alla pensionärens inkomster av skiftande slag. En sådan lösning bedömdes dock inte som rimlig. Den skulle visserligen ekonomiskt tillåta att grundskyddet skulle kunna läggas på en högre nivå eftersom kostnaderna skulle kunna hållas inom godtagbara gränser, men samtidigt skulle administrationen och kontrollapparaten växa.⁷³

Allmän pension och änkepension

Enligt Pensionsarbetsgruppen var det självklart att garantipensionen skulle avräknas mot inkomstrelaterad pension från den allmänna pensionen. Man menade även att avräkning skulle göras mot utbetalad änkepension och utländska pensioner.⁷⁴

Tjänstepension

Pensionsarbetsgruppen tog vidare upp att avtalspensionerna har många gemensamma drag med den allmänna pensionen i och med att de är obligatoriska i förhållande till den enskilde arbetstagaren och omfattar alla som är verksamma på det aktuella verksamhetsområdet.⁷⁵ Båda två inkomsterna beror på inkomst från tidigare arbete. Garantipensionen utformades därför enligt intentionen om att det skulle göras en avräkning mot tjänstepensionen. I princippropositionen bedömde regeringen det vara för dyrt att inte göra en sådan

⁷³ SOU 1994:20 s. 215.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ SOU 1994:20 s. 363.

avräkning och man angav en kostnad motsvarande 2 miljarder kronor om året (dåvarande penningvärde).⁷⁶ Frågan omprövades dock senare under lagstiftningsprocessen och med hänvisning till att medel kunde omfördelas inom systemet för att täcka kostnaden så valde man att avstå från avräkning mot tjänstepension. Ett annat argument som lyftes fram var att man inte ville gynna enskilda pensionslösningar framför kollektiva (genom att avräkna garantipension mot tjänstepension men inte avräkna mot privat pension).⁷⁷

Övriga inkomster

Pensionsarbetsgruppen hänvisade i SOU 1994:20 till då gällande regler för avräkning av pensionstillskott samt reduktionen av särskilt grundavdrag. Enligt dessa regler beaktades inte förvärvsinkomster, kapitalinkomster, individuella pensionsförsäkringar/individuellt pensionssparande samt förmögenhetsinnehav.

Pensionsarbetsgruppen hänvisade till att dessa regler hade grundat sig på särskilda överväganden beträffande bl.a. effekter på arbetsutbudet och snedvridningseffekter till följd av omdisponering av kapital. Pensionsarbetsgruppen ansåg det inte som sin uppgift att föreslå ändrade principer för vilka inkomster som ska tas i beaktande vid avräkningen av garantipensionen i förhållande till vad som vid den tidpunkten gällde avseende det särskilda grundavdraget och pensionstillskottet. Därmed menade man att ovan nämnda inkomstslag inte skulle tas i beaktande vid avräkningen i garantipensionens nivå.⁷⁸

Garantipensionärernas inkomster

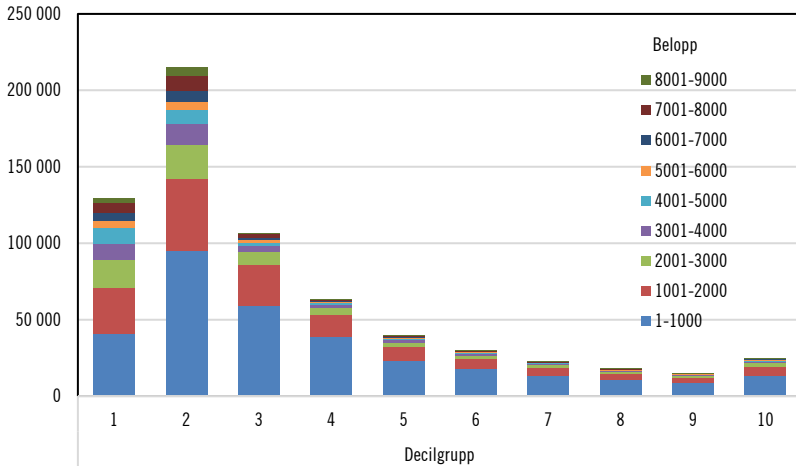
I figur 3.6 ser vi antalet personer i olika decilgrupper som har garantipension. Decilgrupp 1 motsvarar de 10 procent av befolkningen (20 år och äldre) som har lägst individuell disponibel inkomst.

⁷⁶ Prop. 1993/94 :250 s.172.

⁷⁷ Ds.1997 :66, s. 119.

⁷⁸ SOU 1994:20 s.215.

Figur 3.6 Antal personer med garantipension i olika decilgrupper samt belopp på garantipension år 2015



Anm. Decilgruppsindelningen är gjord för individuell disponibel inkomst för befolkningen 20 år och äldre.

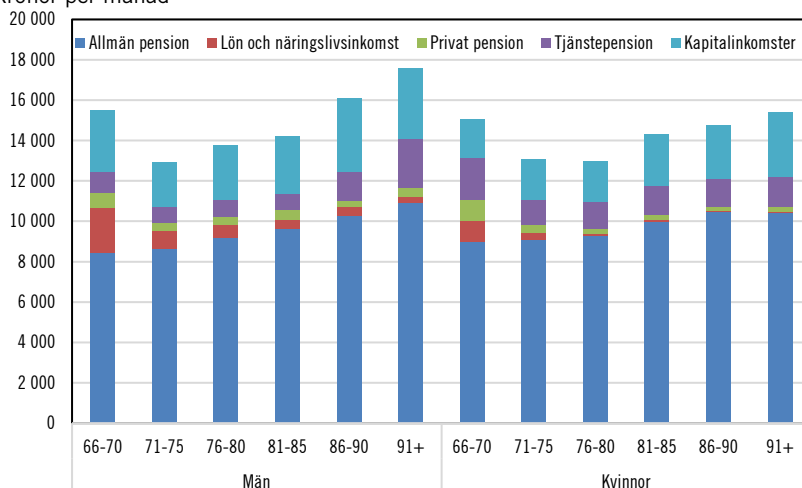
Källa: STAR 2015.

De flesta garantipensionärerna befinner sig i de tre lägsta decilgrupperna, men t garantipension även tillfaller personer långt upp i inkomstskalan.

I figur 3.7-3.8 analyseras sammansättningen av olika inkomstslag för garantipensionärer i olika åldrar. Figur 3.7 visar genomsnittliga bruttoinkomster och figur 3.8 visar medianbruttoinkomster.

Figur 3.7 Genomsnittliga bruttointkomster för kvinnor och män med garantipension, fördelat på ålder år 2015

Kronor per månad

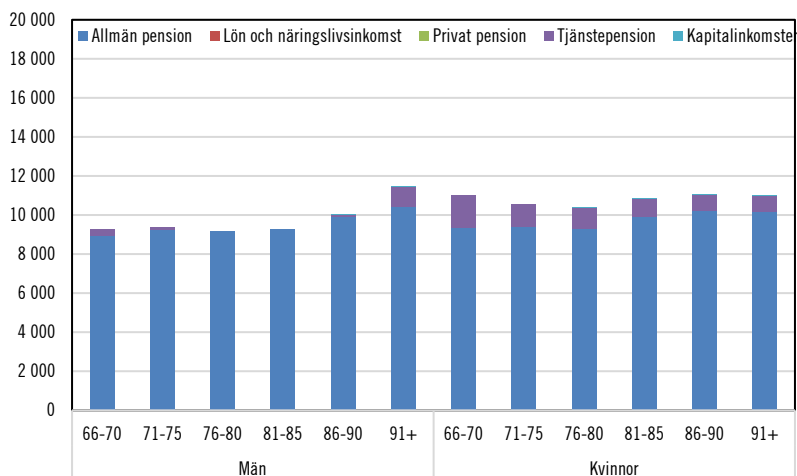


Anm. I posten allmän pension ingår inkomstgrundad allmän pension och garantipension.

Källa: STAR 2015

Figur 3.8 Medianbruttointkomster för kvinnor och män med garantipension, fördelat på ålder 2015

Kronor per månad



Anm. I posten allmän pension ingår inkomstgrundad allmän pension och garantipension.

Källa: STAR 2015

Figur 3.7 och 3.8 visar att den allmänna pensionen generellt utgör huvuddelen av inkomsten för garantipensionärerna. I figur 3.7 ser vi att kapitalinkomster i genomsnitt utgör en betydande andel av den totala inkomsten, i synnerhet för de äldre garantipensionärerna. I gruppen män 86–90 år med garantipension utgör kapitalinkomster i genomsnitt ca 23 procent av bruttoinkomsten, för kvinnor i samma åldersgrupp motsvarar inkomst av kapital ca 18 procent. Nivåerna dras dock upp kraftigt av en mindre grupp med mycket höga kapitalinkomster. Det framgår när medianinkomsterna studeras i figur 3.8 där kapitalinkomsterna är väldigt små; i samma åldersgrupper som ovan utgör detta inkomstslag endast 0,1 procent av medianinkomsten, för både män och kvinnor.

När det gäller tjänstepension ser vi olika påverkan på den totala inkomsten beroende på pensionärernas ålder och stora skillnader mellan genomsnittsinkomster och medianinkomster för vissa grupper. För äldre män och yngre kvinnor med garantipension utgör tjänstepensionen ett relativt stort tillskott till inkomsten. Detta gäller oavsett om vi studerar genomsnittsinkomster eller medianinkomster. För män 91 år och äldre med garantipension utgör tjänstepensionen i genomsnitt 14 procent av bruttoinkomsten. Även kvinnor i åldersgruppen 66-70 år har tjänstepension motsvarande 14 procent av den totala inkomsten. Andelen som medianbeloppen för tjänstepension utgör av totalinkomsten är 9 procent för männen i den äldsta åldersgruppen och 15 procent för kvinnorna i den yngsta åldersgruppen.

När det gäller männen i åldrarna 66-85 år har dessa i genomsnitt en tjänstepension på runt 6 procent av bruttoinkomsten. Studerar vi medianen utgör dock tjänstepension endast mellan 0 till 3 procent av bruttoinkomsten för samma grupp. Tabell 3.1 nedan redovisar andel med tjänstepension för garantipensionärer respektive samtliga pensionärer i olika åldersgrupper. Vi ser att garantipensionärer har tjänstepension i lägre utsträckning än gruppen pensionärer totalt, andelen med tjänstepension är dock betydligt lägre för män med garantipension än för kvinnor med garantipension.

Tabell 3.1 Andel med tjänstepension, garantipensionärer och samtliga pensionärer

Procent

| | | Garanti-pensionärer | | Samtliga pensionärer | |
|-------|----------|---------------------|---------|----------------------|---------|
| | | Män | Kvinnor | Män | Kvinnor |
| Ålder | 65-74 | 60,4 | 82,4 | 91,5 | 90,8 |
| | 75-84 | 45,2 | 76,7 | 88,3 | 85,3 |
| | 85+ | 53,4 | 70,8 | 82,7 | 76,2 |
| | Samtliga | 55,1 | 77,7 | 89,7 | 86,7 |

Källa: STAR 2015, SCB.

Vi har i detta avsnitt sett att en signifikant andel av garantipensionärerna har övriga inkomster som gör att de hamnar högt upp i inkomstdecilerna. Detta förklaras av att en del av garantipensionärerna har relativt höga nivåer på tjänstepension och kapitalinkomster. Som beskrivs i föregående avsnitt var skälen att inte avräkna garantipension mot kapitalinkomster en harmonisering av det nya regelverket för garantipension i förhållande till det tidigare pensionssystemet och särskilda grundavdraget för pensionärer. Garantipensionen utformades dock utifrån att denna skulle avräknas mot tjänstepension, men avräkning valdes senare bort av andra, principiella, skäl.

3.3.2 Ensamståendes mindre möjlighet att dela på hushållsutgifter kompenseras inte fullt ut i garantipensionen⁷⁹

Nivån på garantipensionen beror inte bara på individens allmänna inkomstgrundade pension utan även på individens civilstånd. Ogifta, samt likställda med ogifta, har ett högre maximalt belopp, 8 076 kr/mån år 2018. Gifta, samt likställda med gifta⁸⁰, får ett lägre belopp på maximalt 7 204 kr/mån. I detta avsnitt analyseras motiven samt fördelarna och nackdelarna med dagens regelverk utifrån perspektiv som jämställdhet och stordriftsfördelar för sammanboende.

⁷⁹ Detta avsnitt analyserar nivån för garantipension till födda 1938 och senare. Det finns dock skillnad för gifta och ogifta även i garantipensionen för födda 1937 och tidigare.

⁸⁰ Med likställd med ogift menas en gift person som stadigvarande lever isär från sin make. Med likställd med gift menas att en person sammanbor med någon som denne har eller har haft barn med eller tidigare varit gift med. 65 kap.1-2§, SFB (2010:110).

Dagens nivåer härrör från den tidigare folkpensionen

I förarbetena till det nya pensionssystemet betonade Pensionsarbetsgruppen principen om att alla bör betraktas som självständiga individer i pensionssammanhang, vilket man menade talade för en garantipension där nivån är oberoende av civilstånd. Pensionsarbetsgruppen påtalade vidare att det skulle innebära betydande kostnader att ge samma belopp oavsett civilstånd och det ansågs rimligt att använda dessa medel till mer angelägna delar av grundskyddet.⁸¹

Som nämns ovan var motiven till olika nivåer på garantipensionen att sammanboende pensionärsers sammanlagda behov av ett inkomstskydd normalt ligger på en lägre nivå än om de hade varit ensamstående. Det framgår vidare av förarbetena att nivåerna på garantipensionen är, så långt som möjligt, en konvertering från grundtryggheten i det tidigare pensionssystemet där folkpensionen utgavs med olika belopp för gifta och ogifta.⁸² Några närmare motiv till nivåerna i form av t.ex. utgifter och stordriftsfördelar för sammanboende angavs ej.

Garantipension i förhållande till ensamståendes avsaknad av stordriftsfördelar

Skillnaden i nivå på garantipension mellan gifta och ogifta motsvarar drygt 12 procent. Relationen mellan nivån för ogift och gift pensionär har varit densamma sedan garantipensionen infördes 2003.

I Ds. 2016:19 *Jämställda pensioner?* konstateras att skillnaderna mellan giftas och ogiftas nivåer på garantipensionen inte speglar sammanboendes stordriftsfördelar vad gäller konsumtion som inte avser bostaden. Om garantipensionen skulle följa Konsumentverkets beräkningar respektive skillnader i ekonomiskt bistånd till ensamstående och sammanboende (stödet utöver det som ges för bostadskostnad) skulle skillnaden mellan garantipensionsnivåerna vara nästan dubbelt så stor, runt 20 procent.⁸³

Som redovisas i bakgrundskapitlet avsnitt 2.4.3 samt det inledande avsnittet 3.1 i detta kapitel har ensamstående en betydligt större risk för relativt låg ekonomisk standard än sammanboende.

⁸¹ SOU 1994:20 s. s.217.

⁸² SOU 1994:20 s.213-217.

⁸³ Ds. 2016:19 s. 74.

Om garantipension för ogifta i högre grad skulle kompensera för sammanboendes stordriftsfördelar skulle detta förbättra den ekonomiska situationen för ensamstående. Utredningen menar dock att skillnaden mellan de olika nivåerna för gifta och ogifta inte nödvändigtvis behöver uppgå till de skillnader som ges i ekonomiskt bistånd. De senare nivåerna motsvarar skillnader i den nödvändiga konsumtionen mellan ensamstående och sammanboende. Garantipensionen ligger över denna nivå och behovet av en högre nivå för ensamstående kan därför anses vara mindre i garantipensionen än i ekonomiskt bistånd; den nivå på ekonomiskt stöd som överstiger skälig levnadsnivå kan användas till en mer valfri konsumtion där det inte nödvändigtvis finns samma stordriftsfördelar hos sammanboende.

Det bör även noteras att ovan analyseras endast stordriftsfördelar vad gäller allmän konsumtion utöver bostadskostnaden, vilket garantipensionen i huvudsak avses användas till.⁸⁴ När det gäller ekonomisk standard, dvs. totala inkomster för både övrig konsumtion och bostaden ser förhållandet mellan ensamstående och sammanboende grundskyddspensionärer annorlunda ut än när man bara studerar garantipensionen. Bostadstillägg ges till samma nivå för en ensamstående med garantipension som ett par med garantipension, givet samma bostadskostnad och att de inte har övriga inkomster. Bostadstillägget verkar på det viset fullt ut kompenserande för ensamstående garantipensionärs avsaknad av stordriftsfördelar. Vid höga bostadskostnader får en ensamstående garantipensionär med bostadstillägg t.o.m. högre ekonomisk standard än en sammanboende garantipensionär med bostadstillägg (se avsnitt 3.2.2 om garantipensionens utveckling).

Nivåer till gifta och ogifta ur jämställdhetsperspektiv

Om garantipensionsnivån för gifta skulle höjas till den nivå som gäller för ogifta, dvs. att beloppet på garantipensionen skulle bli lika för alla oavsett civilstånd, skulle detta gynna gifta pensionärer med låg inkomstrelaterad pension som idag får ett lägre belopp. En sådan

⁸⁴ Enligt förarbetena ska garantipensionen täcka kostnader utöver bostadskostnaden, se SOU 1994:20 s. 215. Eftersom bostadstillägget dock inte täcker den totala bostadskostnaden för högre bostadskostnader kommer en del av garantipensionen behöva täcka denna del av bostadsutgifterna, för de grundskyddspensionärer som har höga bostadskostnader.

utformning ser vi i dagens stöd till personer med låg eller ingen inkomstgrundad sjuk- och aktivitetsersättning. Ofta lever garantipensionärer med en partner med högre inkomst. Även om det finns en försörjningsplikt mellan makar så kan man anta att inte samtliga hushåll delar helt lika på inkomster och utgifter. En höjning av nivån för gifta skulle för en del garantipensionärer kunna minska beroendet gentemot en make med högre inkomst. Detta skulle framför allt gynna kvinnor. Man kan därför anse att det finns motiv till en högre garantipension för gifta utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Utöver det anser utredningen att principen om att alla bör betraktas som självständiga individer i pensionssammanhang fortfarande är aktuell, vilket också talar för lika hög garantipension för alla oavsett civilstånd.

Enligt utredningen är det dock orimligt att bortse från det faktum att medelstilledningen till garantipensionen utgår från begränsade resurser i statens budget som ska användas så effektivt som möjligt. Att gynna företrädevis kvinnor med relativt god ekonomi (gifta) vore därför i praktiken att missgynna andra grupper innehållande företrädevis kvinnor med sämre ekonomi (ogifta). I kapitel 2 avsnitt 2.4.3 framgick att andelen med relativt låg ekonomisk standard var drygt fem gånger större bland ensamstående än sammanboende pensionärer, för både män och kvinnor. Man kan vidare anta att makar i de flesta fall i stor utsträckning delar på inkomster och utgifter. I det perspektivet återfinns de mest behövande inte bland sammanboende utan bland ensamstående, som ensam står för alla hushållets kostnader. Här återfinns många äldre kvinnor. Utifrån ett jämställdhetsperspektiv kan ensamstående därför ses som en särskilt utsatt grupp som bör prioriteras. Det bör även noteras att i och med att garantipension till ensamstående ges med ett högre belopp skapas ett oberoende även för gifta kvinnor i och med att deras ekonomi blir mer trygkad vid en skilsmässa eller om deras partner avlider.

3.4 Bostadstilläggets utformning är inte helt ändamålsenlig

Som anges i avsnitt 2.2.1 är syftet med bostadstillägget bland annat att ge ålderspensionärer möjlighet till en bra boendestandard. Bostadstillägg ska vidare ge möjligheter för pensionärer att efterfråga

och ha kvar en bostad också i nyproduktionen. Utredningen menar att det senare målet bör nyanseras då nyproduktionen idag har blivit markant dyrare i förhållande till det befintliga beståndet än när målet uttrycktes. På dagens bostadsmarknad, och med tanke på att resurserna är begränsade, är det rimligare att målet uttrycks i termer av att äldre ska kunna efterfråga ett boende som är väl anpassat till de behov som åldrandeprocessen orsakar, d.v.s. *ett tillgängligt boende*. Det innebär inte nödvändigtvis ett boende i det allra nyaste beståndet. Däremot innebär det tillgång till t.ex. en hiss, och därmed är det äldsta beståndet ofta sämre anpassat för äldres behov.

I avsnitt 2.6 redovisas hur äldres boendesituation och förutsättningar på bostadsmarknaden har sett ut under de senaste 15 åren. Avsnittet visar att det har skett relativt stora förändringar under denna period, t.ex. har hyrorna liksom kostnaden för ett ägt boende (småhus och bostadsrätt) ökat i en markant snabbare takt än inflationen.

Den utveckling som har skett på bostadsmarknaden de senaste decennierna har påverkat bostadssituationen för äldre. Detta understryker att andra politiska åtgärder, som ligger utanför bostadstilläggets utformning och utredningens uppdrag, kan övervägas för att skapa en bättre fungerande bostadsmarknad för äldre. Reformen som påverkar bostadsmarknaden tar dock längre tid innan de kan få effekt. En höjning av bostadstillägget kan däremot leda till att äldre kan efterfråga ett tillgängligt boende mer direkt. Nedan analyseras enbart ändamålsenligheten i olika delar av utformningen av bostadstillägget.⁸⁵

Utredningen har identifierat ett antal problemområden inom dagens utformning av bostadstillägget som diskuteras och analyseras nedan.

3.4.1 Olika inriktningar för bostadsstödet är möjliga

I proposition 1993/94:173 beskrivs formerna för den övergång av huvudmannaskapet för bostadstillägget från kommunerna till staten som genomfördes under 1990-talet. Vid denna reform ändrades ersättningsgraden för bostadskostnaden under taket, till 85 procent av

⁸⁵ SOU 2015:85 *Bostäder att bo kvar i*, analyserar och lämnar förslag utifrån ett mer övergripande perspektiv på äldres boende.

bostadskostnaden i spannet mellan 100 och 4 000 kr. Vissa kommuner hade tidigare ersatt bostadskostnaden med upp till 100 procent, och regeringen motiverade sänkningen av ersättningsandelen (i kombination med en samtidig höjning av maxbeloppet) med att stödet i större utsträckning skulle fungera som ett högkostnadsskydd. Regeringen ville även ha ett mer kostnadsdämpande system genom att individen alltid skulle ges privatekonomiska skäl att välja en billigare bostad.⁸⁶

De regeländringar som därefter har gjorts i bostadstillägget har delvis inneburit en förskjutning av stödets inriktning. Förstärkningarna har ofta syftat till att förbättra den ekonomiska situationen för de sämst ställda pensionärerna inom kollektivet pensionärer med bostadstillägg. Kopplingen till bostadskostnaden har i och med detta försvagats. Istället för att höja bostadskostnadstaket i takt med de stigande hyrorna har ersättningsgraden höjts vid flera tillfällen. Inriktningen för de senare reformerna har därmed varit en annan än det ”högkostnadsskydd” som regeringen beskrev i prop. 1993/94:173. Denna inriktning kan även exemplifieras av att man i två steg 2012 till 2013 införde ett tilläggsbelopp på 340 kronor per månad och hushåll. Denna höjning kom alla pensionärer med bostadstillägg till del oberoende av bostadskostnad. I följande avsnitt diskuteras konsekvenserna av dessa förändringar, både för förmånstagarna men även utifrån vad syftet med bostadstillägget är.

3.4.2 Bostadskostnaderna för pensionärer med bostadstillägg har ökat snabbare än bostadstaket i stödet

Bostadskostnadstaket i bostadstillägget utgör gränsen för den högsta bostadskostnad som berättigar till ersättning. Under detta tak kan pensionären få bostadskostnaden ersatt till en viss andel, men ersättningen reduceras beroende på hur individens inkomster och förmögenhet ser ut. För den som har en bostadskostnad över taket påverkas inte storleken på bostadstillägget av förändringar i bostadskostnaden. En pensionär med låga inkomster och en bostadskostnad som är markant högre än taket i bostadstillägget kan därför ha små marginaler efter att bostadskostnaden är betald.

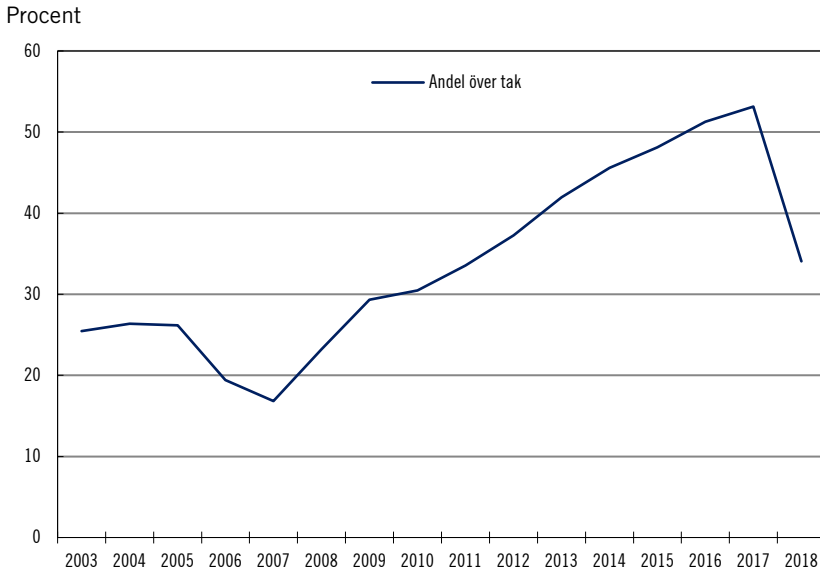
⁸⁶ Prop. 1993/94:173, s. 29f.

I avsnitt 2.6.3 redovisas hur kostnaderna för att bo i både hyresrätter och egenägda boendeformer har ökat över tid. Den kraftigaste ökningen av de löpande kostnaderna återfinns inom hyresbeståndet, framför allt inom nyproduktionen. Hyresbostäder är också den vanligaste boendeformen bland pensionärer med bostadstillägget, drygt 70 procent bodde 2016 i en hyresrätt.

Det sker ingen automatisk justering av nivån på bostadskostnadstaket i förhållande till t.ex. kostnadsutvecklingen för bostäder, alla eventuella justeringar sker genom aktiv politik. Bostadskostnadstaket höjdes senast den första januari 2018 till 5 600 kr, och innan dess år 2007 till 5 000 kr. Figur 3.9 visar utvecklingen av andelen pensionärer med bostadstillägg som har högre hyra än taket i systemet. År 2003 hade en fjärdedel av pensionärerna med bostadstillägg en bostadskostnad över taket. Succesiva höjningar av ersättningsgrad och tak åren 2005–2007 förbättrade ekonomin för pensionärer med bostadstillägg med högre bostadskostnader, år 2007 var det endast 17 procent av mottagarna av stödet som hade högre bostadskostnader än taket. Efter 2007 skjuter andelen brant uppåt, vilket hänger ihop med att nivån på taket låg fast mellan åren 2007 och 2017, samt att hyreskostnaderna ökade med 27 procent under perioden.⁸⁷ Höjningen av taket 2018 har åter sänkt andelen som har en högre bostadskostnad än taket. I januari 2018 hade 34 procent av pensionärerna med bostadstillägg en högre bostadskostnad än det nya taket på 5 600 kronor.

⁸⁷ SCB, hyror i bostadslägenheter, åren 2007 och 2017.

Figur 3.9 Andel pensionärer med bostadstillägg med bostadskostnad över taket. Åren 2003–2018



Under perioden har det skett andra höjningar av stödet än takhöjningar (dessa beskrivs i efterföljande avsnitt). Utredningen menar dock att en utveckling som fortsätter mot att en stor andel av pensionärerna med bostadstillägg har en bostadskostnad över taket riskerar att påverka det grundläggande syftet om att nivån på stödet ska vara relaterad till bostadskostnaden. Det skapar en risk för att skillnaden i syfte mellan olika stöd inom grundskyddet försvinner. Ett fast tak inom bostadstillägget leder till att förmånen i tider av ökade bostadskostnader i allt högre grad urholkas och att kopplingen till faktisk bostadskostnad minskar. Med en minskad koppling till bostadskostnaderna får stödet allt mer karaktär av inkomstprövat allmänt konsumtionsstöd. Detta eftersom nästan alla sökande med tiden kommer att ha en bostadskostnad som minst motsvarar det maximala taket.

Både pensionärer som flyttar och bor kvar kan påverkas av utvecklingen av bostadskostnaderna

En risk när bostadskostnaderna ökar snabbare än bostadskostnadstaket i bostadstillägget, och därmed maximalt bostadstillägg, är att hushåll med små ekonomiska marginaler får svårt att (1) anpassa sitt boende genom flytt eller (2) bo kvar i händelse av en större hyreshöjning.

I det första fallet, anpassning av boendet, avses t.ex. hushåll som har en hyresrätt i det äldre hyresbeståndet. Hushållet kan vara tvingade att byta bostad för att en person blir funktionshindrad och boendet ligger i ett flerbostadshus utan hiss. Genomgången i avsnitt 2.6.2 pekar på att en inte obetydlig del av de äldre flyttar vid hög ålder, ofta från ett småhus (som kräver underhåll) till en lägenhet. Det indikerar att det finns ett behov av anpassning hos många i gruppen. Denna typ av flyttar försvåras främst bland pensionärer med små marginaler om maximalt bostadstillägg är lågt i förhållande till de verkliga bostadskostnaderna. Detta sammanfaller dessutom med att det i nuläget finns en ökad bostadsbrist i många kommuner, vilket gör det generellt sett svårare att få ett nytt boende.⁸⁸

Det andra fallet, möjligheten till kvarboende, avser exempelvis personer som bor i en hyresrätt där det sker en större hyreshöjning till en nivå som ligger markant över taket i bostadstillägget (t.ex. på grund av en renovering). När en större renovering krävs får mindre bemedlade grupper som bor i dessa bostäder sannolikt svårt att klara av de hyreshöjningar som följer. I en studie av Boverket undersöks sannolikheten för flytt i samband med renoveringar i hyresbeståndet. Studien pekar på att sannolikheten för att ett hushåll flyttar när en större renovering i ett hyreshus sker ökar markant, särskilt bland ekonomiskt utsatta grupper.⁸⁹

I den mån som pensionärshushåll tvingas flytta på grund av bristande ekonomiska möjligheter att bo kvar, kan det ses som problematiskt av två anledningar. Dels innebär en sådan flytt att intentionerna med kvarboendepincipen frångås, och i de fall en mycket

⁸⁸ Se *Bostadsmarknadsenkäten 2017*, Boverket (2017) (elektronisk källa hämtad 2017-11-10 se bilaga 3). Enkäten pekar på att det är bostadsbrist i 255 av 290 kommuner. Boverket benämner här "äldre som vill flytta till en mer tillgänglig bostad" som en grupp vars situation är ansträngd på bostadsmarknaden.

⁸⁹ Boverket (2014) s. 26.

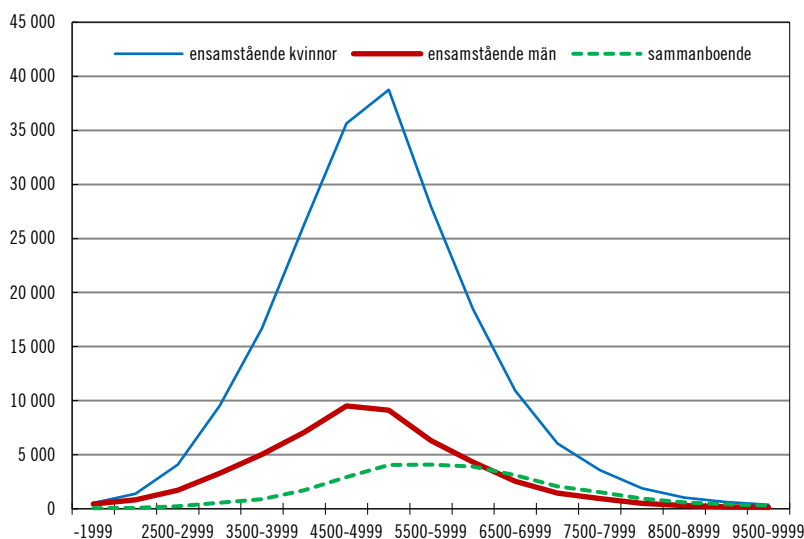
gammal person tvingas flytta kan det innebära en avsevärd påfrestning. Dels finns det situationer där pensionärer tvingas flytta till ett annat boende utan att ha möjlighet att hitta något som är anpassat varken efter de egna behoven eller efter de tillgänglighetsbehov som omnämns i målsättningen för bostadstillägget.

Hyrorna i det tillgängliga beståndet är ofta markant högre än taket

En målsättning som uttrycks i inledningen av detta avsnitt är att bostadstillägget ska möjliggöra för äldre att efterfråga och ha kvar ett boende i det tillgängliga bostadsbeståndet. Detta innebär att äldre ska kunna efterfråga bostäder som är anpassade för de förutsättningar som åldrandeprocessen skapar, t.ex. genom att boendet har en hiss.

En redovisning av bostadskostnaderna för pensionärer med bostadstillägg 2017 pekar på att det finns en stor spridning inom kollektivet. Figur 3.10 visar att de flesta hade en bostadskostnad kring det dåvarande taket på ca 5 000 kr. Få hushåll har en bostadskostnad som understiger 2 500–3 000 kr. En inte obetydlig del av pensionärerna med bostadstillägg har dock bostadskostnader på 7 000–8 000 kr.

Figur 3.10 Antal hushåll med bostadstillägg fördelade efter bostadskostnad 2017. Ensamstående kvinnor respektive män samt sammanboende



Källa: Pensionsmyndigheten

Som beskrevs i avsnitt 2.6.3 är hyrorna generellt sett högre ju senare en bostad är byggd. Utredningen menar dock att äldre inte alltid måste kunna bosätta sig i det allra nyaste beståndet. Bostäder som är mer välanpassade för äldre byggdes t.ex. även på 1980 och 1990-talen, med hiss och rymligt badrum.⁹⁰ Statistiken pekar dock på att även dessa bostäder har hyror som är högre än genomsnittet. Hyrorna i bostäder som byggdes 1981–2000 ligger i snitt på 5300–6900 kr per månad beroende på bostadsort. Hyrorna i detta bestånd är således markant högre än det nuvarande taket i bostadstillägget i flera delar av landet.

Över tid påverkas äldres förutsättningar på bostadsmarknaden av att mer nyproducerade bostäder byggs och utgör en större del av det tillgängliga beståndet. Hyrorna i det nyproducerade beståndet har ökat med 60 procent mellan 2001 och 2016. Genom att nyproduktionshyror ökar snabbare än de genomsnittliga hyrorna pekar utvecklingen på en ökande spridning mellan högre och lägre hyror som äldre med svag ekonomi kan ha svårt att kompensera för. Vidare

⁹⁰ SOU 2015:85, s. 257 samt 340f (för en beskrivning av utvecklingen av kraven på tillgänglighet). Under slutet av 1970-talet infördes krav på att göra bostäder mer tillgängliga för personer med funktionshinder, se prop. 1975/76:198, s. 24.

skulle en allt för kraftig begränsning av det utbud av lägenheter som äldre kan hyra eller köpa att möjligheten att hitta ett i övrigt passande boende minskar. Bostadstillägget bör därför på ett bättre sätt än idag möjliggöra bibehållande av och flyttar till anpassade boenden.

3.4.3 Kostnadsdrivande inslag i bostadstillägget

Bostadstillägget märker ut sig genom att det är avsett för att täcka en viss typ av utgift, bostadsutgiften.⁹¹ Stödet påverkar ekonomiska incitament för den som är mottagare av stödet, men också för andra aktörer på bostadsmarknaden. Inriktningen av stödet mot bostadskostnaden gör att individen kan uppfatta att det är mer fördelaktigt att välja en dyrare bostad än att prioritera annan konsumtion där individen själv bär den fulla kostnaden. Samtidigt behöver alla hushåll ett boende, och kostnaden för detta kan vara svårare att påverka än andra utgifter eftersom det generellt kräver en flytt.

En hög ersättningsgrad kan vara kostnadsdrivande

Ersättningsgraden i bostadstillägget har höjts successivt. Vid införandet av nuvarande utformning 2003 gavs ersättning för 91 procent av bostadskostnaden under taket. Idag har denna ersättningsgrad höjts till 96 procent för bostadskostnader under 5 000 kr.

Utredningen menar, i likhet med vad regeringen skrev i proposition 1993/94:173, att en hög ersättningsandel av hela bostadskostnaden skapar en risk för att bostadstillägget blir kostnadsdrivande. För det första beror detta på att individen saknar egna incitament att hålla nere bostadskostnaden när en stor del av kostnadsökningen täcks av bostadstillägget. Ett annat skäl till att en allt för hög ersättningsgrad kan vara kostnadsdrivande är att det skulle kunna påverka marknadens prissättning av vissa bostäder som riktar sig till gruppen äldre.⁹²

⁹¹ En mindre del av bostadstillägget på 340 kr per hushåll ges dock oberoende av bostadskostnaden, se avsnitt 3.4.4.

⁹² Utifrån nationalekonomisk teori bör detta vara det förväntade utfallet vid en stark subvention av en viss typ av utgift. I forskningen tycks det finnas resultat som både bekräftar och motsäger detta antagande. Se exempelvis Susin (2002) och Rydell m.fl. (1982).

I budgetpropositionen för 2018 infördes för första gången en differentierad ersättningsgrad som är beroende av hur hög bostadskostnaden är. Som tidigare nämnt ersätts kostnader under 5 000 kr med 96 procent, men för det spann av bostadskostnaden som ligger mellan 5 001 och 5 600 kr ersätts istället 70 procent. Regeringen anger i budgetpropositionen att utformningen beror på att det fortsatt ska vara lönsamt för den som vill flytta till ett billigare boende.⁹³

Utredningen menar att fördelarna med denna konstruktion är flera. Det differentierade spannet gör att individen får betala en större del av bostadskostnaden själv om denne väljer att bo i en dyrare bostad. Samtidigt underlättas kvarboende för de som inte har möjlighet att flytta för att sänka sin bostadskostnad. Således skapas ett större privatekonomiskt incitament att se över sin bostadskostnad. Ett dyrare boende representerar dessutom ofta kvaliteter utöver det absolut nödvändigaste, och det kan därför motiveras med att den högre kostnadsnivån är något som individen delvis får bekosta själv. Slutligen innebär utformningen att kostnaderna för ett högre tak inom bostadstillägget kan begränsas, vilket möjliggör prioritering av resurser till andra stöd samtidigt som boende i en tillgänglig bostad underlättas.

Om taket hade höjts med bibehållen hög subventionsgrad hade bostadstillägget kunnat bli kostnadsdrivande även på de bostadskostnadsnivåer som det nya taket sträcker sig till. Omvänt är det sannolikt så att incitamenten spelar mindre roll vid de lägsta bostadskostnaderna på grund av att det vanligtvis finns en viss undre gräns för bostadskostnad på de flesta marknader (oavsett boendets övriga kvaliteter).⁹⁴ Den höga subventionsgraden bedöms därför ha en mindre kostnadsdrivande verkan på låga bostadskostnadsnivåer.

3.4.4 Konsumtionsstödet ligger inte i linje med stödets syfte

År 2012 infördes ett konsumtionsstöd på 170 kronor per person som året därpå höjdes till 340 kronor per hushåll. Konsumtionsstödet har ingen koppling till bostadskostnaden. En pensionär med en inkomst under fribeloppet och 0 kronor i bostadskostnad är berättigad till konsumtionsstödet.

⁹³ Budgetpropositionen för 2018, UO11, s. 29.

⁹⁴ Detta förutsatt att kvaliteten ligger inom ramen för vad som är ett acceptabelt boende för uthyrning enligt svensk lag.

Konsumtionsstödet innebär att bostadstillägget före inkomst-reducering överstiger den faktiska bostadskostnaden om denna är 5 465 kronor eller lägre. Konsumtionsstödet kan därför ses som en höjning av ersättningsgraden till mer än 100 procent för en stor del av pensionärerna med bostadstillägg (se tabell 3.2).

Tabell 3.2 Total ersättningsgrad inklusive konsumtionsstödet på olika bostadskostnadsnivåer

Kronor

| Bostadskostnad | Bostadskostnadsersättning+ konsumtionsstöd | |
|----------------|--|-----------------|
| | =bostadstillägg | Ersättningsgrad |
| 2000 | 1920+340=2260 | 113% |
| 3000 | 2880+340=3220 | 107% |
| 4000 | 3840+340=4180 | 105% |
| 5000 | 4800+340=5140 | 103% |
| 5600 | 5220+340=5560 | 99% |

Källa: Egna beräkningar.

En aspekt av införandet av konsumtionsstödet är att det inte ligger i linje med syftet för bostadstillägget då det saknar koppling till bostadskostnaden. Denna del av bostadstillägget har således likheter med garantipensionen eller äldreförsörjningsstödet så till vida att de är allmänna konsumtionsstöd. Utformning av bostadstillägget med ett konsumtionsstöd kan vara förvirrande för de som söker stödet, eftersom det beskrivs som ett bostadsstöd, men ges delvis utifrån andra grunder. För det andra ökar denna utformning risken för att stödet blir exporterbart till övriga EU, vilket skulle öka kostnaden för stödet (se avsnitt 2.2.3).

Ett skäl till införandet och en fördel med konsumtionsstödet är att det ger lika stor ersättning till alla pensionärer med bostadstillägg. Det innebär att även hushåll med låga bostadskostnader får del av konsumtionsstödet, vilket gör det fördelningsmässigt träffsäkert. En takhöjning ger inte gruppen med låga bostadskostnader någon höjning av bostadstillägget (eftersom deras bostadskostnader är lägre än taket).

Utredningen ser träffsäkerheten som en positiv aspekt av konsumtionsstödet, men anser att skälet att låta bostadstillägget fortsätta fungera som ett renodlat bostadsstöd väger tyngre.

3.4.5 Inkomster behandlas olika i behovsprövningen

En förmåns ändamålsenlighet bedöms i förhållande till de ambitioner och uppställda mål som förmånen förväntas uppfylla. En behovsprövad förmån har större fördelningsmässig träffsäkerhet än en generell förmån, en mer omfattande behovsprövning gör således att stödet i högre grad kan riktas till en grupp med större behov (givet samma kostnad). Syftet med bostadstillägget är att ge ekonomiska möjligheter för äldre med begränsad ekonomi att efterfråga en passande bostad, och inkomstprövningen innefattar därför i princip alla inkomster.

Dagens regler för inkomstprövningen är dock inte helt konsekvent utformade utifrån detta övergripande syfte. De tillkom i samband med anpassningar till pensionsreformen 2003 och sloandet av särskilda skatteregler för pensionärer. Utformningen styrdes delvis av ambitionen om att uppnå neutralitet gentemot tidigare inkomstprövningsregler, i syfte att göra övergången så smidig som möjligt för den enskilde pensionären. Det huvudsakliga syftet med regelanpassningen var att utfallet för den enskilde skulle förändras i en önskad riktning. För att uppnå syftet infördes viktningar av de inkomster som ingår i reduceringsinkomsten och reduceringsinkomstens avräkningsprocent anpassades därefter.⁹⁵ Lagstiftarens anpassningar har enligt utredningen medfört att bostadstillägget har en inkomstprövning som idag kan uppfattas som både inkonsekvent och utan logik.

Ett exempel är avräkningsprocenten. Avräkningen av bostadstillägget är störst för låga inkomster (62 procent jämfört med 50 procent⁹⁶ i högre inkomstkikt). Ett annat exempel som kan ifrågasättas utifrån den fördelningsmässiga träffsäkerheten är viktningen av tjänstepensioner och privata pensioner. I reduceringsinkomsten ingår endast 80 procent av tjänstepension och privat pension, medan

⁹⁵ Se prop. 2000/01:140, bet. 2001/02:SfU3, rskr. 2001/02:10.

⁹⁶ Motiven för den lägre procentsatsen är delvis en anpassning av bostadstillägget till tidigare utformning, men också en anpassning till dåvarande ekonomiska ram. SOU 1999:52 och prop. 2000/01:140.

hela den allmänna pensionen räknas med. Utredningens mening är att de olika inkomstslagen bör väga lika tungt i prövningen av bostadstillägg. En prövning som dagens, där olika inkomster har olika vikt är ineffektiv och leder inte till att de som bäst behöver stödet får det. Personer med samma inkomst får genom olika vikter olika storlek på bostadstillägget beroende på inkomsternas sammansättning. Att ge högre ersättning till vissa förmånstagare utifrån vilken typ av inkomst de har gör att kostnaderna för stödet blir onödigt hög, samt att fördelningen kan uppfattas som orättvis.

Arbetsinkomsters påverkan på bidragets storlek har mildrats vid två senare tillfällen för att öka drivkrafterna till arbete.⁹⁷ Nuvarande regler innebär att hälften av arbetsinkomsten över 24 000 kronor per år beaktas i reduceringsinkomsten. Där ingår också kapitalinkomster och en schabloninkomst motsvarande 15 procent av förmögenheten över 100 000 kronor.⁹⁸ Det är således inte enbart inkomstens storlek som styr när pensionären inte längre är berättigad till bostadstillägg, utan även inkomstens sammansättning och förmögenheten. Det exemplifieras nedan.

Hur stor inkomst kan man ha och ändå få bostadstillägg?

I avsnittet illustrerar vi i tre olika typfall hur inkomstprövningen i bostadstillägget påverkar individens disponibla inkomst. Med nuvarande bostadskostnadstak har en ensamstående pensionär med enbart allmän pension inte rätt till bostadstillägg med en månadspension på 18 400 kronor brutto vilket blir 14 700 kronor netto efter skatt. Detta belopp ska i detta fall räcka till för att bekosta en rimlig bostad och övrig konsumtion (se figur 3.11).

Oftast har pensionärer med inkomstpension även en del tjänstepension. Figuren nedan visar effekten om individen utöver allmän pension upp till nivån för fribeloppet i bostadstillägget bara har tjänstepension som avräknas mot stödet. Detta kan ses som den maximala effekten av tjänstepensionens inkomstviktnings i bostadstillägget. För dessa pensionärer går avräkningen av bostadstillägget långsammare, eftersom tjänstepension viktas lägre än allmän pension. Som mest kan en ensamstående person som har allmän pension

⁹⁷ Vid samma reform justerades även SA-tagares stöd på motsvarande sätt som bostadstillägg för ålderspensionärer.

⁹⁸ Avser ensamstående pensionär.

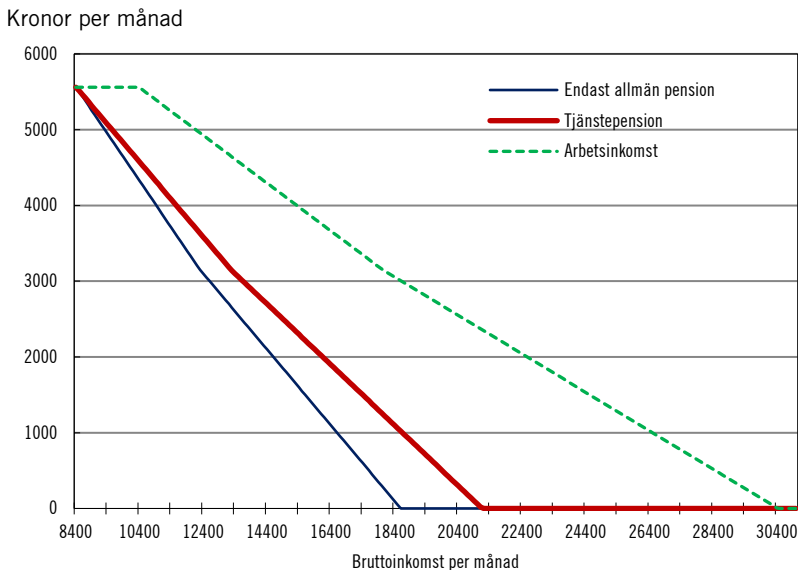
upp till fribeloppet i bostadstillägget, och därutöver enbart har tjänstepension, få upp till 21 300 kronor brutto vilket ger 16 300 kronor netto innan bostadstillägget är helt bortreducerat. Pensionärer med tjänstepension kan således få högre ersättning för att efterfråga en rimlig bostad än de som enbart har allmän pension.

Förvärvsinkomst är det inkomstslag som idag påverkar bostadstillägget minst. I det fallet är det varken träffsäkerheten eller övergång till nya regler som styr hur arbetsinkomster behandlas. Det är istället drivkraft till eller undanröjande av hinder mot arbete som styrt regelutformningen. Genom förvärvsarbete ska pensionären kunna påverka sin aktuella ekonomiska situation – endast en mindre del av arbetsinkomsten kvittas mot lägre bidrag. Med en arbetsinkomst vid sidan av allmän pension (som motsvarar fribeloppet) är bostadstillägget bortreducerat vid en total månadsinkomst på 30 400 kronor brutto vilket blir 24 500 kronor netto.⁹⁹ Att beloppet blir så högt beror dels på att bostadstillägget avräknas långsamt mot arbetsinkomster, men också på att arbetsinkomster för äldre är gynnade i skattehänseende.¹⁰⁰ Exemplet visar att ett behovsprövat stöd betalas ut till pensionärer vars ekonomiska situation knappast kräver det. Stödet kan i detta fall svårigen ses som ett behovsprövat grundskydd.

⁹⁹ Även detta exempel är ovanligt bland pensionärer med bostadstillägg, men redovisas för att visa den maximala effekten av inkomstviktningsreglerna för arbetsinkomster.

¹⁰⁰ Äldre personers arbetsinkomster omfattas av både det dubbla jobbskatteavdraget samt det förhöjda grundavdraget.

Figur 3.11 Bostadstilläggets storlek beroende på storleken på allmän pension, tjänstepension och arbetsinkomster, ensamstående ålderspensionär.



Källa: Egna beräkningar

3.4.6 Mörkertalet

Bostadstillägget bedöms ha ett relativt högt mörkertal, dvs. det finns många pensionärer som är berättigade till förmånen, men som av någon anledning inte ansöker om den. Det kan bero på att pensionären inte känner till att bostadstillägget finns eller har missuppfattat hur man kvalificerar sig för förmånen. Det kan också bero på att ansökningsförfarandet uppfattas som krångligt eller att pensionären av någon anledning inte vill ansöka om stödet. Utredningen har fått information som pekar mot att det finns en grupp som inte vill söka stödet pga. att det uppfattas som stigmatiserande att vara beroende av bidrag.¹⁰¹

Det är svårt att göra träffsäkra beräkningar på hur stort mörkertalet är, bland annat därför att det efter 2008 saknas tillförlitlig statistik över pensionärernas förmögenhet. Flera osäkra skattningar har gjorts sedan 2008. Pensionsmyndighetens senaste bedömning i

¹⁰¹ Samtal med verksamhetsansvariga vid Stadsmissionens äldrecenter.

Årsredovisningen 2016 är att mörkertalet uppgick till 82 000 personer.¹⁰² Samtliga skattningar har gjorts med hjälp av SCB och med liknande metodik.

Pensionsmyndigheten har genomfört en pilotstudie¹⁰³ där ett urval om 491 pensionärer som bedömdes ha rätt till bostadstillägg kontaktades per telefon av myndighetens kundservicehandläggare. Det går inte att dra tydliga slutsatser från studien, men Pensionsmyndigheten konstaterar att en stor del av pensionärerna inte är berättigade till bostadstillägg och vet om det själva. Det kan bl.a. bero på att de har förmögenhet som Pensionsmyndigheten inte kan få in uppgift om på förhand. Från pensionärerna som kontaktats i pilotstudien inkom ansökningar från en femtedel. Av dessa har en tredjedel fått bostadstillägg beviljat.

Regeringen har angett som mål för Pensionsmyndigheten att de som är berättigade till bostadstillägg, men inte har kunskap om förmånen ska få ökad kunskap om den,¹⁰⁴ samt gett myndigheten i uppdrag att beräkna mörkertalet och redovisa åtgärder för att sänka det.¹⁰⁵ Pensionsmyndighetens åtgärder består främst i informationsinsatser, dels till kommuner och organisationer som kan ha kontakt med pensionärer berättigade till bostadstillägg, dels direkt till pensionärerna genom medskick i orange kuvert (innehållande årliga beslut om den allmänna pensionens nivå för pensionärer och pensionsprognoser för de som fortfarande tjänar in till pensionen).

I denna utredning av grundskyddet har mörkertalet i bostadstillägget bedömts vara en nackdel. Mörkertalet kan ses som ett uttryck för att det är viktigt att anordna så enkla ansökningsprocesser som möjligt utifrån individens perspektiv. Komplexiteten i ansökningsblanketten och behovet av uppgifter som försvårar en automatiserad utbetalning av stödet är dock en följd av den utförliga behovsprövning av hushållens ekonomi som är central i syftet med bostadstillägget. Trots informationsinsatser kan mörkertalet därför antas vara svårt att åtgärda även i framtiden. Utredningen väger in denna förutsättning vid valet av utformning av framtida reformer för grundskyddet.

¹⁰² Pensionsmyndighetens årsredovisning 2016 s. 52.

¹⁰³ Pensionsmyndigheten (2014b).

¹⁰⁴ Regleringsbrev för Pensionsmyndigheten för åren 2015–2018.

¹⁰⁵ Regleringsbrev för Pensionsmyndigheten för 2014.

3.4.7 Risk för export

Bostadstillägget klassificeras inom EU som en så kallad särskild icke avgiftsfinansierad kontantförmån (artikel 70). Det är strikt reglerat vilka förmåner som kan räknas som särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner, förmånen ska bland annat vara ett tillägg, ersättning eller komplettering för de sociala försäkringarna och garantera en minimiinkomst i relation till de ekonomiska och sociala förhållandena i medlemsstaten. En förmån tas endast upp på listan över särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner efter prövning.

Konsumtionsstödet utgör en risk för att Sverige vid en prövning i EU-domstol kan tvingas exportera denna del av bostadstillägget till andra EU-länder. Det beror på att denna del av stödet frångår de begränsningar som gäller för särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner. Då konsumtionsstödet saknar koppling till bostadskostnaden är den till sin konstruktion ett allmänt konsumtionsstöd och kan därför bedömas som exportabel enligt EU-rätt. I bostadsbidraget för barnfamiljer finns det en liknande del i bidraget som saknar koppling till bostaden och som idag exporteras inom EU.¹⁰⁶ Exportering av konsumtionsstödet skulle öka kostnaderna betydligt då bosatta i utlandet som har svensk allmän pension skulle vara berättigade till denna del av stödet.

Utredningen menar att denna risk gör det olämpligt att utveckla konsumtionsdelen i bostadstillägget ytterligare vid framtida förstärkningar av grundskyddet, då detta sannolikt skulle öka risken för att stödet bedöms vara exporterbart.

3.4.8 Det särskilda bostadstillägget har förlorat sin roll

Sedan införandet 2003 har äldreförsörjningsstödet tagit över en stor del av den roll som det särskilda bostadstillägget tidigare hade. Regelverken mellan stöden är mycket lika och skiljer sig endast i att äldreförsörjningsstödet alltid prövas på individens faktiska inkomst, medan det särskilda bostadstillägget i de flesta fall antar att individen som lägst har full garantipension.

¹⁰⁶ Bostadsbidrag till barnfamiljer med den del det lämnas som särskilt bidrag, se Familjeförmåner i Bilaga till Regeringsbeslut 2017-06-22 nr. I.

Vid Pensionsmyndigheten pågår en fördjupad undersökning om vilka individer som idag har särskilt bostadstillägg och om dessa personer skulle kunna fångas upp av äldreförsörjningsstödet om det särskilda bostadstillägget avskaffades.

På grund av skattesänkningarna för pensionärer har pensionsinkomsterna efter skatt ökat. Det medför i sin tur att färre kvalificerar sig för särskilt bostadstillägg (och äldreförsörjningsstöd). Utbetalt belopp av särskilt bostadstillägg har därför minskat över tid för att nästan helt falla bort fr.o.m. 2011 för ensamstående ålderspensionärer.

Med nuvarande nivå för skälig bostadskostnad kan de flesta ensamstående pensionärer med enbart garantipension inte längre kvalificera sig för stödet. Undantaget är den årskull garantipensionärer som inte har hunnit fylla 66 år och som därför ännu inte är berättigade till det förhöjda grundavdraget för pensionärer. Om särskilt bostadstillägg inte fanns skulle dessa personer istället få äldreförsörjningsstöd upp till samma nivå som de får idag i det särskilda bostadstillägget.

Bland sammanboende ålderspensionärer är det enbart de som bor med en person med mycket låg inkomst som inte fyllt 65 år som kan kvalificera sig för särskilt bostadstillägg. Det beror på att man i beräkningarna för stödet för par där den ena är yngre än 65 år utgår från den yngre makens faktiska inkomst och inte, som för övriga grupper, från en fiktiv lägsta inkomst. Bland dessa sammanboende pensionärer med särskilt bostadstillägg har samtliga en kombination av särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Om särskilt bostadstillägg inte fanns skulle denna grupp få ett lägre utbetalt belopp.¹⁰⁷ En preliminär bedömning av Pensionsmyndigheten är att denna grupp skulle kunna förlora så mycket som en tredjedel av sin inkomst om särskilt bostadstillägg avskaffades. Utredningen menar att dessa personer i dagsläget får en högre kompensation än vad som var syftet med stöden vart och ett för sig.

¹⁰⁷ Detta kan ske i par där bara den ena maken är berättigad till stöden och den andra maken har mycket låg inkomst. Särskilt bostadstillägg prövas först och tilldelas den berättigade maken. Därefter prövas äldreförsörjningsstöd för den berättigade maken. Det belopp som då har tilldelats i särskilt bostadstillägg ses som en del av hushållets gemensamma inkomst och delas därför mellan makarna. Den berättigade maken har då en inkomst under skälig levnadsnivå, och är därför berättigad även till äldreförsörjningsstöd.

3.5 Svaga incitament för pensionärer med grundskydd att arbeta längre

De ekonomiska konsekvenserna för en person som står inför sin pension är komplex att överskåda. Valet kan delas in i två separata delar, dels när individen tar ut sina olika pensionsförmåner och dels när individen slutar att arbeta. Alla som går i pension behöver göra en egen bedömning av hur den privata ekonomin kommer att se ut under tiden som pensionär. För inkomstpensionärer finns ett automatiskt regelsystem som möjliggör en högre pension om individen väljer ett senare uttag. Grundskyddspensionärens incitament påverkas dock av de avräkningsregler som omfattar grundskyddet, och pensionsökningarna till följd av ett senare uttag blir därför små. Utredningen har nedan delat upp analysen i kortsiktiga effekter och långsiktiga effekter på inkomsten av ett längre arbetsliv.

3.5.1 Kortsiktiga effekter av ett längre arbetsliv

Den kortsiktiga effekten av ett längre arbetsliv är främst att individen fortsätter att ha arbetsinkomster. Arbetsinkomsterna är generellt sett högre än pensionsinkomsterna, och dessutom innebär de att ytterligare avsättningar till inkomstpensionen betalas in. Äldre personers arbetsinkomster är lågt beskattade då de har såväl det dubbla jobbskatteavdraget som det förhöjda grundavdraget från och med det år de fyller 66 år. Utformningen beror på att äldre personer ska ha starka incitament att stanna kvar så länge som möjligt i arbetslivet. Individen kan också välja att påbörja sin utbetalning av pensionen trots att denne fortsätter att arbeta. För dessa personer blir inkomsten hög under perioden med både pensionsinkomster och arbetsinkomster, men pensionsutbetalningen blir livslångt lägre varje månad än om den hade tagits ut senare (efter att arbetet avslutades).

Grundskyddspensionärer som har bostadstillägg har andra incitament som kan påverka inkomsten på kort sikt om de väljer att kombinera arbete med pensionsutbetalning. Det finns ett fribelopp för arbetsinkomster, som innebär att en pensionär med bostadstillägg kan tjäna upp till 24 000 kr utan att bostadstillägget räknas av

mot denna inkomst. Tillsammans med den låga beskattningen på arbetsinkomster får grundskyddspensionärer därför behålla en stor del av arbetsinkomsterna.¹⁰⁸

Ovanstående innebär att i dagens system kan individen förbättra sina inkomster kortsiktigt under den tid de arbetar. Individen måste själv spara dessa pengar om hen vill få en mer långsiktig effekt på sin ekonomi. Sammantaget bedömer utredningen att både de flesta grundskyddspensionärer och övriga pensionärer idag har starka incitament att jobba längre (både före och efter pensionsuttaget). För grundskyddspensionärer är möjligheten att kortsiktigt öka sin inkomst mycket god. Undantaget från den ovanstående bedömningen är pensionärer som har äldreförsörjningsstöd. Detta stöd räknas av till 100 procent mot ökade inkomster, så länge som stödet inte är helt avräknat är således individens incitament till att obefintliga (både på kort och på lång sikt).

3.5.2 Långsiktiga effekter av ett senare pensionsuttag

Den långsiktiga effekten av ett senare pensionsuttag avser här individens möjlighet att höja sin löpande månadsinkomst *livet ut* genom att skjuta upp pensionsuttaget. För pensionärer med inkomstrelaterad pension sköts detta automatiskt genom de försäkringstekniska regler som finns i inkomstpensionssystemet. Den främsta effekten av ett uppskjutet uttag är att individens delningstal, dvs. den förväntade återstående medellivslängden, sjunker. En pensionär med inkomstrelaterad pension får sammantaget ca 7–8 procent högre pension per år som uttaget av pensionen skjuts upp. Huvuddelen av denna effekt, ca 5 procent, beror på att delningstalet sjunker vid det senare uttaget.

¹⁰⁸ I dagsläget räknas dessutom inkomsterna för pensionärer med bostadstillägg av till hälften jämfört med allmän pension (se avsnitt 3.4.5 för ytterligare beskrivning) vilket är något som utredningen föreslår att förändra i syfte att likabehandla inkomster. Arbetsinkomster är således undantagna från den hårdare behovsprövning som gäller för pensionsinkomster.

Varför ta hänsyn till kortsiktiga och långsiktiga effekter?

Traditionell ekonomisk teori har ofta byggt på ett antagande om att individens förmåga att vara rationell i olika valsituationer är relativt hög. Utifrån ett sådant synsätt finns det ingen större skillnad mellan ekonomiska incitament som påverkar inkomster på lång sikt eller mer omgående.¹⁰⁹ Utifrån ett beteendekonomiskt synsätt antar dock utredningen att tidsaspekten spelar en betydande roll för de flesta pensionärer. Många saknar förmågan och/eller kunskapen att själva fördela sina besparingar i en lagom takt under hela sin pensionstid, och många kommer att underskatta den egna livslängden eller hur man i framtiden kommer att värdera en högre löpande inkomst.¹¹⁰

Dessutom är pensionssystemet en försäkring där individen är garanterad fortsatt utbetalning oavsett hur länge denne lever. För att uppnå en sådan försäkring med ett individuellt sparande krävs aktiva beslut. De effekter som diskuteras i detta avsnitt avser ökade pensionsutbetalningar under hela livet, och innebär således en ökad ekonomisk trygghet för individen livet ut. Det kan noteras att detta är argument som har sin motsvarighet i de motiv som angavs för att ha ett obligatoriskt allmänt pensionssystem.¹¹¹

3.5.3 Grundskyddspensionärers möjlighet att öka sin pensionsinkomst långsiktigt är små

I dagsläget har grundskyddspensionärer sämre möjligheter att höja den långsiktiga löpande pensionen livet ut jämfört med en pensionär som bara har inkomstpension. Både garantipension och bostadstillägg räknas av mot en höjd intjänad inkomstgrundad pension. Grundskyddspensionärers ökade inkomster omfattas därför av höga marginaleffekter. Reglerna har utformats på detta sätt på grund av att individens ökade inkomstgrundade pension innebär att dennes förmåga att försörja sig själv ökar, och att behovet av grundskyddet då minskar. En nackdel med denna utformning är dock att drivkrafterna till att förlänga arbetslivet är svaga och att möjligheterna

¹⁰⁹ Så länge som en adekvat diskonteringsränta väljs för att konvertera långsiktig pension till ett nuvärde.

¹¹⁰ Se exempelvis Bernheim m. fl. (2001). Se även Riksrevisionen (2014) s. 31f. för hänvisning till fler referenser inom det beteendekonomiska området.

¹¹¹ Se prop. 1993/94:250, s. 49f. och SOU 1994:20 s. 146f.

för individen att höja sin livsvariga löpande (pensions)inkomst blir relativt små.

Regler för senare uttag för pensionärer med garantipension

Inom garantipensionen finns en särskild ”65-årsregel” som innebär att dess nivå ska beräknas utifrån nivån som hade gällt för den inkomstgrundade pensionen om den hade tagits ut vid 65 års ålder, även om pensionen faktiskt togs ut vid ett tidigare eller senare tillfälle.¹¹²

- Pensionärer som tar ut den allmänna pensionen före 65-årsåldern får inte ut sin garantipension förrän de är 65 år gamla, de måste därför ha annan försörjning om de slutar att arbeta. När personen har fyllt 65 år och garantipensionen börjar betalas ut så beräknas den som om den inkomstrelaterade pensionen hade tagits ut vid 65. Garantipensionen kompenserar därför inte för att inkomstpensionen blivit lägre av det tidigare uttaget, utan blir densamma som om inkomstpensionen hade tagits ut vid 65. I prop. 1997/98:152 anger regeringen att om ett uttag av både garantipension och inkomstgrundad pension före 65 hade varit möjligt så skulle det innebära att de som väljer detta för resten av sina liv skulle bli förvisade till att leva på en pension långt under grundskyddets lägsta nivå. Regeringen ville inte tillåta detta och menade att den som inte har möjlighet att arbeta fram till 65 års ålder istället bör få sin försörjning tryggad genom de system som individen är berättigad till innan 65 års ålder (ex. arbetslöshetsersättning eller sjuk- och aktivitetsersättning).
- Garantipensionen för pensionärer som tar ut den allmänna pensionen efter 65 påverkas av två regler. Ökningar av pensionärens pensionsbehållning på grund av inkomstindexering och ytterligare arbetsinkomster kommer att räknas av mot garantipensionen och reducera denna. Senareläggningen av uttaget kommer dock även leda till ett lägre delningstal för den inkomstrelaterade pensionen som ökar nivån på denna ytterligare. Avräkningen mot denna ökning förhindras genom den så kallade 65-årsregeln. Denna regel gör att garantipensionens nivå beräknas som om den

¹¹² Övervägandena för regeln beskrivs i prop. 1997/98:152, s. 43 och 75ff.

inkomstrelaterade pensionen togs ut vid 65. Regeringen angav i prop. 1997/98:152 att det saknas skäl till att kompensera den som tar ut garantipension efter 65 års ålder (med en högre garantipension) på grund av att garantipensionen endast är en utfyllnad till inkomstpensionen.

Sammantaget gör 65-årsregeln att personer som har både garantipension och inkomstrelaterad pension vid senarelaggt uttag får åtminstone ett visst utbyte i form av högre pension på grund av att den inkomstrelaterade pensionen ökar. Däremot får garantipensionärer ett sämre utbyte av ett senarelaggt uttag jämfört med personer som enbart har inkomstgrundad pension.¹¹³

En person med garantipension och inkomstrelaterad pension som inte har bostadstillägg får en ökning netto på ca 4 procent per uppskjutet år.¹¹⁴ Personen möter således markant sämre incitament för att senarelägga pensionsuttaget än vad personer med inkomstrelaterad pension utan bostadstillägg gör. Dessa får 7–8 procent högre pension netto i månadsutbetalning per senarelaggt år.

Regler för senare uttag för pensionärer med bostadstillägg

Inom bostadstillägget finns inga motsvarigheter till 65 års regeln för garantipensionen. En grundprincip för avräkningen av bostadstillägget är helt enkelt den enskildes ekonomiska situation oavsett vilka skäl som ligger bakom denna.¹¹⁵ Detta hänger samman med att bostadstillägget är ett mer behovsprövat stöd än garantipensionen och styrs således mer till ekonomiskt utsatta grupper. Utifrån denna avräkningsprincip räknas bostadstillägget av mot all ökad inkomst, även om ökningen beror på att individen har senarelaggt sitt uttag av pension.¹¹⁶ Ökad allmän pension till följd av senarelaggt uttag ingår

¹¹³ De flesta garantipensionärer har både garantipension och inkomstpension. Incitamenten påverkas i viss mån av vilken mix av inkomstpensionens och garantipensionen som individen har.

¹¹⁴ Det exakta utbytet av att senarelägga pensionen varierar även till följd av hur stor andel av pensionen som utgörs av inkomstrelaterad pension respektive garantipension. För personer som har en kombination av få arbetade år på arbetsmarknaden men endast en liten andel garantipension är utbytet av senareläggning en eller ett par procentenheter bättre än de ovan beskrivna.

¹¹⁵ SOU 1999:52 s. 199, samt prop 2000/01:140, s. 74f.

¹¹⁶ Det finns som diskuteras i avsnitt 3.4.5 dock undantag i form av de incitament till arbete som nämns ovan och som gör att arbetsinkomster inte reducerar bostadstillägget lika snabbt som pensionsinkomster.

med 100 procent i reduceringsinkomsten, och bostadstillägget avräknas då med 62 eller 50 procent på den ökade bruttoinkomsten (procentsatsen beror på hur stor reduceringsinkomsten är). Därmed reduceras bostadstillägget till en mycket stor del av ökade disponibla inkomster från en senarelagd pension.

Tabell 3.3 exemplifierar hur incitamenten, för ett förlängt arbetsliv och senarelagd pensionsuttag som påverkar inkomsterna på lång sikt, ser ut för en grundskyddspensionär med bostadstillägg.

Tabell 3.3 Utbytet per månad vid 70 års ålder för en grundskyddspensionär med bostadstillägg av att ta ut pensionen vid 65, 66 och 67 års ålder

Kronor

| Uttagsålder | 65 år | 66 år | 67 år |
|--|--------|--------|--------|
| Inkomst- och premiepension | 5 350 | 5 854 | 6 413 |
| Garantipension | 3 059 | 2 922 | 2 779 |
| Bostadstillägg | 4 899 | 4 671 | 4 413 |
| Skatt | -1 035 | -1 124 | -1 223 |
| Disponibel inkomst | 12 273 | 12 323 | 12 382 |
| Disponibel inkomst jämfört med uttag vid 65 år | - | 50 | 108 |
| Disponibel inkomst jämfört med uttag vid 65 år (%) | - | 0,4% | 0,9% |

Anm. Beräkningen är gjord för ett typfall med födelseår 1955 som har låg inkomst (15 000 kr/månad) och kort arbetsliv (börjar arbeta vid 35 års ålder)

Källa: Egna beräkningar.

Tabellen visar hur pensionen förändras för varje år som den skjuts upp. Pensionen ökar totalt med 367 kronor i månaden för det första uppskjutna året och med ytterligare 416 för det andra. Eftersom typfallspersonen arbetar under åren som pensionen skjuts upp ökar pensionsbehållningen, vilket garantipensionen avräknas mot och denna minskar därför något. Bostadstillägget minskar med drygt 200 kr per år som pensionen skjuts upp på grund av att de inkomster som stödet räknas av mot ökar. Slutligen ökar den beskattningsbara inkomsten något, och därmed skatten. Totalt sett blir ökningen av individens disponibla inkomst ca 50 kr i månaden per uppskjutet år i detta typfall som har bostadstillägg. Detta motsvarar ca en halv procent högre disponibel inkomst per år som pensionen skjuts upp.

Tabellen understryker att det i hög grad är de höga marginal-effekterna i bostadstillägget som leder till att blivande grundskyddspensionärer har små möjligheter att påverka inkomsten på lång sikt.

Tabellen visar ersättningarna som individen möter utifrån enbart det allmänna systemet, och därför ingår inte tjänstepension. Om tjänstepensionen inkluderas i jämförelsen visar typfallsmodellen att utbytet för individen som har bostadstillägg ökar endast med några kronor per uppskjutet år.¹¹⁷ Att tjänstepensionen gör så liten skillnad på disponibelinkomsten beror på att bostadstillägget räknas av även mot denna inkomst.

3.5.4 Diskussion om typer av inkomster samt utbetalningar sett över hela livet

I ovanstående resonemang har vi hittills hållit oss till en förenklad beskrivning av de överväganden som en blivande pensionär ställs inför. I detta avsnitt görs en utveckling av analysen av individens incitament. Dels diskuteras frågan om alla inkomster kan ses som direkt jämförbara ur ett incitamentsperspektiv. Dels diskuteras frågan om hur individen motiveras av en ökad inkomst som pensionär: är det den löpande (månads)inkomsten eller den ackumulerade livsinkomsten som är viktigast?

När det gäller jämförelsen av olika typer av inkomster kan det konstateras att arbetsinkomster hos de flesta individer har en annan betydelse än pensionsinkomster på grund av att de flesta har preferenser för fritid framför arbete, och arbetsinkomsterna kräver att arbete utförs, medan pensionsinkomsterna kan kombineras med fritid.¹¹⁸ Annorlunda uttryckt så måste individen "betala" ett ytterligare års arbetsliv med den tid och den ansträngning som arbetet innebär, och har också kvar en kortare förväntad ledig tid när pensionen väl tas ut. Arbetsinkomsterna måste således vara tillräckligt mycket högre för att de ska överväga denna nackdel, dessutom vill många äldre passa på att vara mer aktiva under de första åren som pensionär och fritiden under dessa år värderas därför

¹¹⁷ Vid ett uttag vid 67 års ålder istället för 65 har den disponibla inkomsten ökat med 117 kr (jämfört med 108 kr i tabell 3.3) för den som omfattas av SAF-LO:s tjänstepensionsavtal.

¹¹⁸ Se Klevmarken (2010) för en fördjupad diskussion kring frågan utifrån teorin om arbetsutbudet.

särskilt högt.¹¹⁹ Det är således inte säkert att de incitament som enbart höjer arbetsinkomsten ger en tillräcklig stark påverkan för att uppnå ett ändrat beteende på den del av befolkningen, som värderar den fritid som pensionen innebär högt.

Däremot kan denna grupp kanske fås att välja att arbeta längre om det samtidigt innebär en möjlighet att långsiktigt höja den disponibla inkomsten under tiden som pensionär. De extra inkomsterna möjliggör då en högre livskvalitet under de år som personen är pensionär och därmed en högre grad av ekonomisk trygghet. Grundskyddspensionärer som får en liten ökning av disponibel inkomst om de tar ut pensionen senare påverkas således av svagare incitament.

När det gäller frågan som nämndes inledningsvis i avsnittet om individen strävar efter att maximera sina månadsinkomster eller sina livsinkomster så är denna komplex. Att dessa kan skilja sig beror på att livsinkomsten även beror på hur länge en pension betalas ut. Detta exemplifieras av garantipensionen som idag inte höjs till följd av ett senare uttag, utbetalningen blir således densamma per månad. Men sett över livet minskar utbetalningen då eftersom den förväntade tiden som pensionen ska utbetalas över minskar. Utifrån ett ekonomiskt rationellt perspektiv borde individen försöka maximera livsinkomst snarare än månadsinkomst, men i praktiken är det okänt i vilken mån som den genomsnittlige individen förmår göra detta. Sannolikt har många dock en generaliserad bild av att pensionen borde öka vid senareläggning på grund av hur inkomstpensionen är utformad.

Utifrån ett statligt utgiftsperspektiv är det den totala utbetalningen över en livstid som är det mest intressanta måttet. Utifrån ett detta perspektiv skulle det inte spela någon roll om en individ väljer att ta ut sin garantipension vid exempelvis 65 eller 67 års ålder, förutsatt att nivåerna också justeras i förhållande till den förväntade återstående livstiden.

¹¹⁹ Detta gäller de flesta personer, det finns förstås också de som värderar arbetet så pass mycket att arbetstid är mer värdefullt än fritid.

3.5.5 Att ta ut pension och jobba kvar är mest fördelaktigt för grundskyddspensionärer

På grund av den sammantagna regelutformningen är den mest gynnsamma uttagsstrategin för de flesta grundskyddspensionärer att ta ut den allmänna pensionen vid 65, även för personer som stannar kvar i arbetslivet längre än så.

Denna strategi maximerar för de flesta utbetalningen av pension och bostadstillägg som individen får sett över hela livet. Det leder dock till en högre inkomst enbart under den period då individen både tar ut pension och arbetar. Det ger ingen livslång höjning av pensionen.

Statistiken över garantipensionärens uttagsbeteende visar att ett antal pensionärer låter pensionen betalas ut samtidigt som de fortsätter att arbeta. Samtidigt visar statistiken att en nästan lika stor grupp tar ut pensionen efter 65 års ålder, och går därmed miste om en del av den garantipension som de hade fått om de känt till denna uttagsstrategi.¹²⁰ Uttagstatistiken redovisas mer utförligt i avsnitt 3.5.7.

3.5.6 Ursprungliga motiv till dagens regelutformning och skäl till att pröva frågan på nytt

I förarbetena till nuvarande regelutformning anges att skälen till att inte låta grundskyddspensionärer ta ut sin garantipension för tidigt (innan 65 års ålder) är att inte möjliggöra en alltför låg pension livet ut. Utredningen delar denna syn, då staten genom att stå som finanssär till garantipensionen bör ha möjlighet att förhindra ett uttag som leder till en allt för låg ekonomisk standard på ålderdomen (vilket också skulle kunna leda till krav på ytterligare kompensation i senare skeden).

Dock är skälen till att inte låta garantipensionen öka vid ett senare uttag än 65 inte lika välgrundade. Regeringen angav i förarbetena att utformningen beror på att garantipensionen är en utfyllnad till inkomstpensionen (den ska motsvara en viss behovsnivå hos individen som inte förändras på grund av ett senare uttag), att den inte bygger

¹²⁰ Pensionsmyndighetens statistik.

på avgiftsinbetalningar och att den därför inte är försäkringsmässig.¹²¹

Dessa argument är inte felaktiga, men utredningen har noterat att garantipensionens utformning rymmer andra aspekter än det rena behovet, se avsnitt 3.3.1. Gällande att avgifter inte betalas in för garantipensionen kan det noteras att den största effekten vid en senareläggning av ett pensionsuttag inte beror på ytterligare avgiftsinbetalningar, utan på att individen förväntas leva kortare tid under vilken pensionen utbetalas. Detta är något som är gemensamt för dem som omfattas av grundskyddet och inkomstpensionen, trots att finansieringskällan inte är densamma. Vad gäller tillämpning av försäkringsmässiga principer (delningstalet) för omräkning av pension vid senare uttag behöver detta inte grundas i att garantipensionen skulle vara försäkringsmässig (det är den inte). Reglerna kan dock utnyttjas som ett medel för att uppnå en kompensation som är långsiktigt kostnadsneutral utifrån både individens och statens synvinkel.

3.5.7 Frågan om grundskyddspensionärs incitament har nyligen utretts

I Pensionsåldersutredningen (SOU 2013:25) togs grundskyddspensionärs svaga incitament för fortsatt arbete upp och regelutformningen bedömdes vara oförenlig mer arbetslinjen och orättvis.¹²² Pensionsåldersutredningen drog liknande slutsatser som i föregående avsnitt i denna utredning, d.v.s. att individen har ett litet utbyte av senare uttag om denne omfattas av grundskyddet och framför allt bostadstillägg samt att möjligheten för grundskyddspensionärer att förbättra sin ekonomiska situation som pensionärer är små.

Pensionsåldersutredningen föreslog därför att både garantipensionen och reduceringsinkomsten i bostadstillägget skulle beräknas med bortseende från de pensionsrätter som individen har förvärvat från och med det år denne fyller 66 år. Utredningen rekommenderade vidare en utredning för att pröva och lämna förslag som innebär att garantipensionen höjs vid ett senare uttag och sänks vid ett tidigare uttag.

¹²¹ Prop 1997/98:152, s. 43.

¹²² SOU 2013:25 s. 385ff.

Pensionsmyndigheten fick till följd av Pensionsåldersutredningens förslag i uppdrag att utreda de närmare detaljerna i frågan om de svaga incitamenten för grundskyddspensionärer. Myndigheten lämnade sin analys i rapport 2014. Pensionsmyndigheten utredde tre förslag:

- Att pension som grundas på arbetsinkomster efter 65 års ålder inte ska påverka garantipension och bostadstillägg
- Att garantipension räknas upp om uttaget sker efter 65 år, samt
- Att arbetsår efter 64 år får räknas som bosättningsår för rätt till garantipension

Myndigheten menar att inget av de tre förslagen bör genomföras, bland annat då ”den effekt förslagen innebär i form av högre pension inte ger något betydande incitament till ökat arbete i gruppen med personer som har rätt till garantipension”.¹²³ Myndigheten skriver senare i samma avsnitt att effekterna är ”för små”.

Grundskyddsutredningen noterar att det saknas ett resonemang i Pensionsmyndighetens rapport om vad som bedöms vara ett betydande incitament, och var gränsen för ett sådant går. I stycket före ovanstående citat konstaterar Pensionsmyndigheten att en grundskyddspensionär enligt det redovisade typfallet kan öka sin pension med ytterligare 570 kronor per månad vid en senareläggning av uttaget till 67 års ålder (om samtliga tre förslag genomförs). Utredningen menar att detta är en stor effekt på den långsiktiga löpande pensionen om den jämförs med dagens regelverk där en person enligt tabell 3.3 endast kan öka sin disponibla inkomst med ca 110 kr mer per månad vid motsvarande senareläggning till 67 års ålder. Det är förstås tänkbart att även ännu starkare incitament borde övervägas, men då är det samtidigt centralt att dessa förslag inte får så pass stor effekt att det är mer fördelaktigt att omfattas av grundskyddet än av inkomstpensionen. Det finns därmed en övre gräns för hur starka incitamenten kan vara med bibehållen legitimitet för pensionssystemet som helhet.

Vidare menar Pensionsmyndigheten att den grupp som förslagen gäller, grundskyddspensionärerna, är obenägen att reagera på de förstärkta incitamenten. Detta då många i denna grupp innan pensionen har omfattats av sjukersättning (som upphör vid 65 års ålder) och

¹²³ Pensionsmyndigheten (2014c).

andra har gått i pension redan innan 65 års ålder. Därmed är det osannolikt att de kommer kunna komma ut på arbetsmarknaden igen för att senarelägga sin pension. Även här vill utredningen anföra ett annat resonemang. För det första pekar uttagsstatistiken på att andelarna av grundskyddspensionärer som skjuter upp sitt uttag till 66, 67 eller 68 års ålder redan idag, trots ofördelaktiga regler, inte är avsevärt mycket lägre än för övriga pensionärer (se tabell 3.4).

Tabell 3.4 Uttag under år 2017 bland garantipensionärer och samtliga pensionärer¹²⁴

| Har till någon del garantipension | | | Samtliga pensionärer | |
|-----------------------------------|-------|--------|----------------------|---------|
| Totalt antal uttag | | 22 756 | | 118 008 |
| Uttagsålder | Antal | Andel | Antal | Andel |
| 66 | 881 | 3,9% | 6 395 | 5,4% |
| 67 | 820 | 3,6% | 6 122 | 5,2% |
| 68 | 147 | 0,6% | 979 | 0,8% |
| 69 och äldre | 410 | 1,8% | 1 898 | 1,6% |

Anm: Uttag definieras som helt uttag av allmän pension.

Källa: Pensionsmyndighetens data

Vidare menar utredningen att en stark motivation för att arbeta längre och förstärka sin pension sannolikt är att undvika risken för att bli ekonomiskt utsatt på ålderdomen. I gruppen grundskyddspensionärer kan sannolikt många av dem som inte anser sig ha råd att gå i pension för tidigt återfinnas. Gruppen har således ett grundläggande incitament för att vilja arbeta längre. En studie av Anders Klevmarken från 2010 pekar på att efter 65 års ålder är det den grupp som har svårast att få ekonomin att gå ihop som har den högsta förvärvsfrekvensen. Detta, menar författaren, antyder att det finns en grupp som är tvingade att fortsätta arbeta för att få ekonomin att gå ihop.¹²⁵

Slutligen menar utredningen att det är fördelaktigt om samma övergripande tumregler utan specifika undantag kan gälla för alla

¹²⁴ Utöver de i tabellen redovisade andelarna som skjuter upp sitt uttag finns det även ett antal pensionärer som tar ut pensionen vid 65 men arbetar vidare parallellt med sitt pensionsuttag.

¹²⁵ Klevmarken (2010), s. 11.

som omfattas av pensionssystemet, d.v.s. att om man väljer att arbeta längre innan uttag så blir den framtida pensionsinkomsten högre.¹²⁶

3.5.8 Starkare incitament vid senarelagt uttag av grundpension finns i våra nordiska grannländer

Som framgår av bilaga 3 har Finland, Danmark och Norge regler som möjliggör höjning av grundpensionen vid ett senarelagt uttag. Dessa länder tillämpar varierande regler för att uppnå dessa incitament.

I Danmark ger två månaders uppskjutet uttag ca 1 procent högre pension, d.v.s. ca 6 procent per år. I Finland höjs pensionen vid ett senare uttag än 65 med 0,6 procent per månad, d.v.s. ca 7,2 procent per år. I Norge beräknas garantipensionen utifrån försäkrings-tekniska regler om med delningstalet. Med de angivna delningstalen som angavs vid införandet av denna konstruktion innebär en senareläggning av uttaget från 67 år (Norges pensionsålder) till 68 år en höjning av pensionen med 5,4 procent.¹²⁷ Exemplet visar grundpensionen och det går därför inte att säga hur incitamenten ser ut för de som har kombinationer av grundpension och inkomstrelaterad pension.

Med tanke på att den svenska garantipensionen inte ökar alls av ett senarelagt uttag är incitamenten starkare i motsvarande stöd i samtliga övriga tre nordiska länder. Utredningen har inte heller undersökt i vilken mån de övriga ländernas motsvarighet till bostadstillägget reduceras vid ökad pension på det sätt som görs i Sverige. Utformningen av bostadsstöden är avgörande (åtminstone i Sverige) om incitamenten till arbete ska jämföras mellan länderna i gruppen som har bostadsstöd.

¹²⁶ Idag leder reglerna som visas ovan till en mindre höjning av månadsutbetalningen på ca 4 procent per år för dem med en kombination av garantipension och inkomstpension. Sett över hela livet innebär en sådan höjning dock en förlust eftersom utbetalningstiden också blir kortare av senareläggningen.

¹²⁷ Arbets- och inkluderingsdepartementet, Om lov om endringer i folketrykkeloven (ny alderspensjon) Ot.prp. nr. 37, s. 83. Delningstalet vid 67: 15,69 / med delningstalet vid 68: 14,89 = 1,054.

4 Reformerna för stärkt och hållbar grundtrygghet för pensionärer

I detta kapitel redovisas utredningens förslag till reformer av grundskyddet. Det första avsnittet redogör för utredningens utgångspunkter och allmänna överväganden. Därefter ges en översiktlig beskrivning av föreslagna regeländringar och motiven till dessa. Sedan följer mer detaljerade beskrivningar av förslagen och skäl till dessa.¹²⁸ Kostnads- och fördelningseffekter redovisas i påföljande kapitel.

4.1 Utgångspunkter för utredningens förslag

Utredningens inledande uppdrag var att göra en översyn av grundskyddets funktion. Utredningens bedömning är att nuvarande grundskydd i stort fungerar väl. Eftersom det finns höga krav på att pensionssystemet ska vara förutsägbart och långsiktigt krävs det mycket goda skäl för att göra om systemet i grunden. Utredningen anser att det idag inte finns problem som motiverar sådana omfattande reformer. Däremot finns det flertalet möjligheter till förbättringar och effektiviseringar av det nuvarande grundskyddet. Dessa presenteras i detta kapitel som utredningens förslag.

Förslagen har tagits fram genom löpande avstämning mellan arbetsgruppen och Pensionsgruppen, där Pensionsgruppen har beslutat om förslagets inriktning. Se inledningen kapitel 1 avsnitt 1.1.2. för utförligare beskrivning av hur processen har gått till avseende framtagandet av utredningens förslag.

¹²⁸ Utredningen utgår från befintligt regelsystem och har inte tagit hänsyn till de eventuella konsekvenser som EU-domen avseende garantipensionen kan medföra, se avsnitt 1.3.

4.1.1 Behov av höjning av grundskyddet

Utredningens slutsats är att grundskyddet måste höjas för att avståndet i inkomst mellan grundskyddspensionärer och övriga samhället ska minska och för att minska risken för ekonomisk utsatthet hos äldre med höga bostadskostnader.

Ett höjt grundskydd skapar dock alltid höjda margineffekter, med minskade drivkrafter till arbete som följd. Utredningens förslag är utformade i syfte att begränsa antalet personer som omfattas av de höjda margineffekterna. De höjda margineffekterna och det minskade respektavståndet som reformerna bidrar till kan dock primärt hanteras genom en stärkt inkomstgrundad pension. För mer analys av åtgärder som höjer den inkomstgrundade pensionen, se kapitel 6 avsnitt 6.1.

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

Som beskrivs i kapitel 3 har bostadstillägget använts som ett verktyg för att höja inkomsten för pensionärer med svag ekonomi, garantipensionen har däremot inte höjts sedan den infördes 2003. Vissa höjningar av bostadstillägget har varit motiverade pga. högre bostadskostnader. Införandet av konsumtionsstödet i bostadstillägget saknar dock koppling till bostadskostnaden. Att lagstiftaren har infört ett konsumtionsstöd i ett bostadsstöd visar på avsaknaden av ett träffsäkert och ändamålsenligt verktyg för att höja svaga pensionärs inkomster för allmän konsumtion.

Utredningen har utgått från målet att föreslå förändringar som leder till ett effektivt grundskydd. Med detta avses att grundskyddet bör förbättra situationen för äldre med svag ekonomi i så hög grad som möjligt givet insatta resurser, men samtidigt utformas med hänsyn till de principer som har pekats ut som centrala för pensionsystemet och som gör att det uppfattas som rättvist och legitimt.

Utgångspunkten motiveras av att dagens pensionssystem bygger på en direkt koppling mellan arbete och pension, samt att statliga stöd inte utan starka skäl bör påverka denna koppling. Garantipension tillfaller idag ett brett urval av äldre, inklusive personer med relativt höga inkomster. Detta eftersom en person med garantipension t.ex. kan ha andra typer av inkomster än allmän pension, så som

kapitalinkomst eller tjänstepension, vilka inte minskar garantipensionen. En höjning av dagens garantipension i syfte att höja inkomsterna för den ekonomiskt svagaste gruppen är därför kostsamt och leder till relativt små förändringar för de grupper där de största behoven finns, t.ex. ensamstående äldre kvinnor med låga pensioner. Dessutom innebär en höjd garantipension en försvagad koppling mellan arbete och pension hos grupper med relativt hög pension, då en höjning av garantipensionen innebär att fler kommer att vara berättigade till garantipension.

Utifrån ett effektivitetsperspektiv ser utredningen därför motiv till att de förändringar som föreslås bör inriktas mot att öka graden av behovsprövning av grundskyddet.

Utredningen har dock tagit fasta på att dagens grundskydd, framför allt garantipensionen, avspeglar en tanke om generell välfärd utan stark behovsprövning.¹²⁹ Utredningens inriktning mot ett effektivare grundskydd har här fått vägas av mot syftet om en generell välfärd för pensionärer. Utredningen gör bedömningen att redan befintliga inslag av denna allmänna välfärdstanke i huvudsak bör bevaras i garantipensionen, men att stödet bör utvecklas där en del av stödet blir mer behovsprövat, se avsnitt 4.3. En generös välfärd ställer vidare krav på ett högt deltagande i arbetskraften. Utredningen föreslår därför att kvalificeringen till garantipensionens ses över på ett sätt som ger incitament till arbetskraftsdeltagande under förvärvsaktiva ålder, se avsnitt 4.3.4.

Utredningen har även fäst stor vikt vid att äldre ska kunna förbättra sin ekonomiska situation genom att förlänga arbetslivet och därmed höja sin framtida pensionsinkomst. Detta gäller idag för pensionärer med inkomstpension, men för garantipensionären höjs den totala pensionen mindre vid ett senare uttag. Utredningen föreslår därför att garantipensionen höjs vid ett senare uttag så att effekten på total pension blir högre än idag. Liksom principen om generell välfärd innebär detta också ett avsteg från utredningens inriktning mot ökad behovsprövning av grundskyddet; i praktiken kommer det leda till att individer får ett grundskydd på olika nivåer beroende på när han eller hon går i pension. Utredningen anser dock att avsteget från behovsprövning är motiverat av flera skäl. Med en åldrande befolkning är det utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv viktigt att skapa goda drivkrafter för ett förlängt arbetsliv för alla, dvs. även för

¹²⁹ För mer om begreppet ”generell välfärd”, se Halleröd B (1996).

grundskyddspensionärer. Pensionssystemet som helhet blir också enklare att förstå; pensionen blir högre för alla, oavsett inkomst, genom ett längre arbetsliv. Utredningen ser även en viss principiell skillnad mellan att ha en svag inkomstprövning av grundskyddet under pensionstiden, jämfört med att låta grundskyddspensionärer genom ett förlängt arbetsliv och uppskjutet pensionsuttag höja sin pensionsinkomst. Utredningen bedömer att det senare ökar tryggheten för individen eftersom hen då har en möjlighet att påverka sin ekonomiska situation även på lång sikt. En sådan regeländring innebär en mindre belastning på grundskyddet för de år som individen fortfarande arbetar utan att ta ut sin pension medan det åren efter kan leda till en något högre utbetald garantipension årligen. Under personens livscykel kommer den totalt utbetalda garantipensionen dock vara densamma som eller lägre¹³⁰ än med dagens regler.

Det bör vidare noteras att det redan idag finns regler i garantipensionen som gör att nivån påverkas av ålder för pensionsuttag.¹³¹ Utredningens förslag innebär därmed endast att avsteget från behovsprövning förstärks något.

4.1.3 Förenkling av systemet, mer ändamålsenliga stöd samt ökad transparens

Utredningen har även haft som mål att skapa ett så enkelt och transparent grundskydd som möjligt. Syftena med de olika stöden ska vara tydliga för den enskilde. Här avses varför stödet ges och vilka kostnader stödet avser att täcka. Antalet stöd ska även vara begränsade. Vidare ska underlag från den enskilde vid ansökan om stöden begränsas i största möjliga mån och prövningen av stödet ska automatiseras då det är möjligt, i syfte att minska mörkertal, återkrav och den administrativa bördan.

En annan aspekt av enkelhet som utredningen har tagit fasta på är att systemet som helhet, avseende både den inkomstgrundade pensionen och grundskyddet, så långt som möjligt ska bygga på

¹³⁰ Garantipensionen blir lägre om individen har någon inkomstpension, både pga. inkomstindexeringen av pensionsrätter vid ett uppskjutet uttag samt genom att intjänade pensionsrätter vid ett förlängt arbetsliv minskar garantipensionen, se avsnitt 4.5.

¹³¹ Här avses den s.k. "65-års regeln": intjänade pensionsrätter efter 65 år minskar garantipensionen, men garantipensionen reduceras *inte* pga. den höjning av inkomstpensionen som det lägre delningstalet ger. Två individer med olika hög inkomstpension kan därför ha samma nivå på sin garantipension, se avsnitt 3.5.3.

samma princip om att ett längre arbetsliv ska ge en högre pension. Om detta samband gäller för alla oavsett inkomst får vi ett pensionsystem som är enklare att förstå.

När det gäller principen om tydliga syften med stöden ser utredningen främst problem med dagens utformning av bostadstillägget då stödet senare har kommit att inkludera ett konsumtionsstöd utan koppling till bostadskostnaden. Utredningen ser här motiv för att understryka de principer som uttalades vid införandet av bostadstillägget, men som delvis har frångåtts. Eftersom ett flertal av de ursprungliga principerna i detta fall ses som väl motiverade har utredningen utformat ett förslag som värnar dessa.

4.1.4 Könsneutralitetsprincipen kvarstår

Vad gäller möjligheten att uppnå en utjämning av det ojämna pensionsutfall som finns mellan kvinnor och män menar utredningen att det är viktigt att systemets utformning också framöver är könsneutral. Satsningar på grundskyddet innebär dock generellt att klyftorna mellan könen minskar, eftersom kvinnor i betydligt högre grad tar del av grundskyddet och är kraftigt överrepresenterade bland äldre med svag ekonomi.

4.1.5 Förslagen rör endast ålderspensionärer

När det gäller bostadstillägg ges stödet även till personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Utredningens förslag rör dock endast bostadstillägg för ålderspensionärer.

4.2 Övergripande beskrivning av förslagen och motiven till dessa

Utredningens förslag:

- En höjd garantipension och ett integrerat tilläggsbelopp för dem med svagast ekonomi.
- Ett förstärkt och mer ändamålsenligt bostadstillägg.
- Ökade drivkrafter för arbete efter 65 år för pensionärer med grundskydd.

I avsnitt 3.2 beskrivs hur den relativa låga ekonomiska standarden hos äldre, särskilt kvinnor, har ökat sedan 2003 till följd av den reala tillväxten. Mot bakgrund av ökade skillnaderna i inkomst mellan grundskyddspensionärer och övriga samhället ser utredningen ett behov av att höja nivån på grundskyddet.

En grundläggande slutsats är att det finns ett behov av en förstärkning av grundskyddet som främst bör riktas mot allmän konsumtion. Att enbart ge ersättning för bostadskostnader innebär enligt utredningens bedömning en för stark styrning av konsumtionen mot bostadskonsumtion. Ett stöd för allmän konsumtion ger istället individen valfrihet vad gäller vilken konsumtion hen vill prioritera.

Utredningen bedömer att förstärkningen av ekonomiskt stöd för allmän konsumtionen bör göras inom de redan befintliga stöden i grundskyddet. Att införa ytterligare ett stöd skulle göra systemet svårare att förstå och det bedöms inte som nödvändigt. Garantipensionen är det stöd som är lämpligt att använda för detta syfte. Bostadstillägget syftar till att ersätta bostadskostnaden och inte till att ersätta generell konsumtion. Äldreförsörjningsstödet ska endast säkerställa en skälig levnadsnivå och utredningen ser inte motiv till att höja denna nivå (skälig bostadskostnad i äldreförsörjningsstödet höjs dock, se avsnitt 4.6.2).

Utredningen vill betona att det är en politisk avvägning vad gäller vilken nivå som garantipensionen bör ligga på. Stödet är till skillnad från försörjningsstödet inte en lägstanivå som kan relateras till behov; lagstiftaren har uttalat att garantipensionen ska ligga över en sådan lägstanivå. Det kan i sammanhanget nämnas att både försörjningsstödet och äldreförsörjningsstödet har höjts reallt och att ett grundavdrag för pensionärer har införts sedan 2003, se avsnitt 2.3.2.

Vidare krävs det en nivåhöjning av garantipensionen för att kompensera för avskaffandet av konsumtionsstödet i bostadstillägget (se avsnitt 4.4). Med ett stöd som ligger över skälig levnadsnivå finns det dock anledning att se över kvalificeringen till stödet avseende strängare kvalifikationskrav för att få ta del av det, en sådan översyn föreslår utredningen i avsnitt 4.3.4.

Utredningen föreslår även att ett tilläggsbelopp införs i garantipensionen, med högre belopp för ensamstående än sammanboende¹³², som prövas mot tjänstepension och nettokapitalinkomster. Tilläggsbeloppet ska prövas mot deklarerade inkomst- och skattuppgifter och garantipensionen ska även framöver betalas ut automatiskt utan krav på inkomstuppgifter från den enskilde. På detta vis undviks mörkertal liknande det vi ser i dagens bostadstillägg. Tilläggsbeloppet riktar också resurser till de pensionärer som har svagast ekonomi på individuell nivå. Förslaget gynnar på så sätt särskilt äldre kvinnor och utredningens förslag bidrar därför till mer jämställda pensioner, och därmed i förlängningen till ökad ekonomisk jämställdhet.

Även om utredningens förslag främst inriktas på en förstärkning av garantipensionen ser utredningen även ett behov av ett höjt grundskydd för pensionärer med låga inkomster och höga bostadskostnader. För detta ändamål är det mest effektivt att göra höjningar i bostadstillägget. Att genom en höjd garantipension ge ekonomiskt stöd som ska täcka höga bostadskostnader skulle innebära alldeles för stora kostnader. Detta eftersom garantipensionen inte prövas mot bostadskostnaden och höjningen av garantipensionen skulle därmed även komma grupper med lägre bostadskostnader till del. Utredningens förslag innebär i korthet en höjning av bostadskostnadstaket i bostadstillägget, men med en lägre ersättningsgrad för högre hyror. Stödet görs mer ändamålsenligt och träffsäkert och följdpassas till höjningen av garantipensionen. Medel kan på så vis omfördelas till en högre garantipension.

Utredningen föreslår även regler som ökar drivkrafterna till förlängt arbetsliv för garantipensionärer. Garantipensionen ska öka vid senarelaggt uttag genom en liknande konstruktion som ökar dagens

¹³² Med ensamstående avses här ogift och likställd med ogift, med sammanboende avses gift och likställd med gift. Enligt regelverket för garantipensionen är en individ likställd med gift om personen är sambo med någon som han eller hon har varit gift med, eller har eller har haft barn med. Personer som likställs med ogifta är gifta som stadigvarande lever åtskild från sin make. Se 65 kap.1-2§, SFB (2010:110).

inkomstpension vid senarelagt uttag. Vidare införs ett fribelopp för arbetsinkomster i äldreförsörjningsstödet. Utredningen föreslår även fortsatt utredning av hur en höjd pension genom senarelagt pensionsuttag ska hanteras i inkomstprövningen av bostadstillägget.¹³³

Utredningen vill framhålla att förslagen till ett reformerat grundskydd har utformats som ett paket, där garantipension och bostadstillägg tillsammans ska ge ett träffsäkert och ändamålsenligt grundskydd för pensionärer med låga inkomster och höga bostadskostnader. Paketets olika delar bör därför införas samtidigt, särskilt på grund av att de besparingar som föreslås inom bostadstillägget i sig genererar förlorare; kombinerat med nivåhöjningar i andra delar av grundskyddet begränsas antalet som totalt sett får en lägre inkomst av reformerna.

Vidare bör förslaget ses som en föreslagen *inriktning* för grundskyddet. Den nivå som redovisas är därför exempel och det går att välja både högre och lägre nivåer än den som presenteras i detta kapitel. Det finns även möjligheter att välja att endast genomföra delar av paketet som föreslås. Detta kan vara motiverat av olika skäl. I princip så innebär varje förslag en avvägning mellan olika mål. Förslagen om ökad inkomstprövning av bostadstillägget ger t.ex. ett mer träffsäkert grundskydd, vilket utredningen har prioriterat. Kostnaderna för bostadstillägg minskar också av utredningens förslag. Förslagen innebär dock delvis minskade drivkrafter till arbete och att vi får vissa förlorare. Om t.ex. drivkrafter för arbete är något som prioriteras högre än träffsäkerheten i stödet kan utredningens förslag modifieras för att öka arbetsincitamenten.

Generellt kan sägas att, beroende på vilka delar av paketet som väljs och väljs bort eller om högre eller lägre nivåer än de exemplifierade väljs, kan konsekvenserna bli förändrade kostnader totalt sett, större eller mindre effekter för berörda pensionärer, samt att vi får fler eller färre som förlorar på reformerna än för det paket och nivåer som anges i det följande.

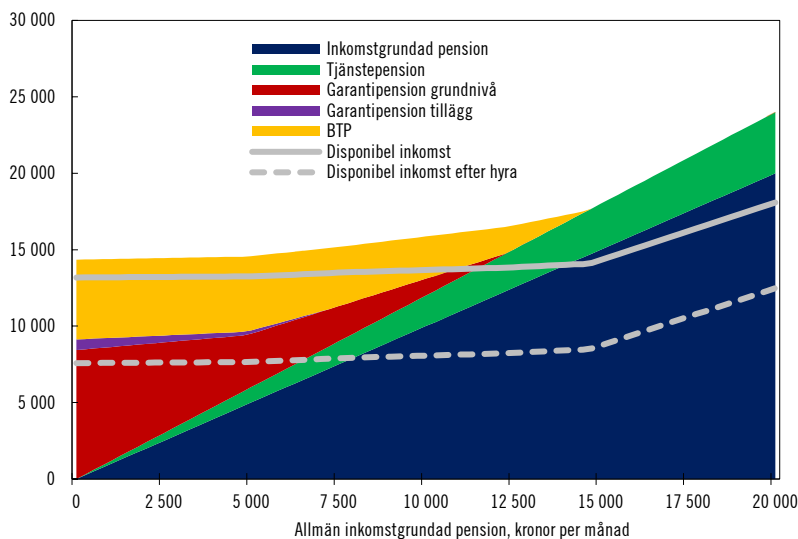
Det kan tilläggas att utredningens förslag överensstämmer med regeringens arbete med Agenda 2030.

¹³³ Här är det lämpligt att även analysera hur högre inkomstpension på grund av senarelagt uttag ska hanteras i inkomstprövningen i bostadstillägget. Ett senarelagt uttag bör ge samma effekt på bostadstillägget oavsett inkomstsammansättning.

Figur 4.1 visar det allmänna pensionssystemet år 2019 enligt utredningens förslag för ensamstående personer födda 1938 och senare som har en tjänstepension som motsvarar 20 procent av inkomstpensionen och 5 600 kr i bostadskostnad per månad.

Figur 4.1 Total allmän pension, tjänstepension, bostadstillägg och disponibel inkomst för en ensamstående pensionär

Kronor per månad



Anm. Nivån på bostadskostnaden har stor betydelse för den disponibla inkomsten. Ju högre bostadskostnad desto högre upp i inkomsterna når bostadstillägget. För en bostadskostnad på 5 600 kronor som för detta exempel blir bostadstillägget maximalt 5 220 kronor per månad. Maximalt bostadstillägg enligt utredningens förslag är 6 200 kr per månad (givet en bostadskostnad på 7 000 kronor eller mer per månad och inkomster under fribeloppet).

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

4.3.1 Höjd grundnivå för garantipension

Utredningens förslag: Garantipensionen ska höjas för både gifta och ogifta. Avräkning ska ske mot allmän pension på samma sätt som görs idag.

Skälen för utredningens förslag

Den reala tillväxten sedan 2003 motiverar en höjning av garantipensionen

Som beskrivs i kapitel 3 har garantipensionen prisindexerats sedan den infördes 2003, samtidigt som den reala tillväxten under perioden har varit hög. Den reala tillväxten har ökat löntagarnas inkomster, men även riksnormen i försörjningsstödet har höjts till följd av konsumtionsutvecklingen och en allmän standardutveckling i samhället (se avsnitt 2.3.2). Den relativt svaga utvecklingen av garantipensionen har gjort att skillnaderna i bruttoinkomst, dvs. inkomst före skatt, har ökat över tid mellan pensionärer med garantipension och låg inkomstgrundad pension och framför allt löntagare. Nyblivna pensionärer med inkomstgrundad pension har också fått ta del av tillväxten, både till följd av att de har arbetat och tagit del av inkomstökningarna samt pga. inkomstpensionens inkomstindexering fram till pensionsuttaget. Hittills har en för låg pensionsålder dock verkat sänkande på inkomstpensionerna och skillnaden mellan garantipensionärer och nyblivna inkomstpensionärer har endast ökat marginellt över tid. När pensionsåldern höjs kommer dock skillnaderna att öka över tid även mellan dessa grupper.

Ser man till nettoinkomst, dvs. inkomst efter skatt, har de skattesänkningar som genomförts för pensionärer med låga inkomster under perioden stärkt garantipensionärernas inkomstutveckling, detta illustreras i avsnitt 2.3.2. Jämfört med en genomsnittspensionär med inkomstgrundad pension som tog ut pension 2003 har garantipensionären haft något bättre inkomstutveckling

netto 2018.¹³⁴ Den sänkta skatten för pensionärer med låga inkomster har fungerat som en kompensation för löntagarnas jobbskatteavdrag. Om skatten framöver sänks även för pensionärer i högre inkomstgrupper kommer skillnaderna i disponibelinkomst mellan garantipensionärer och pensionärer med högre inkomster att öka.

Garantipensionen syftar till att ge generell välfärd till pensionärer; även andra delar av socialförsäkringen som riktas till yngre personer som ännu inte har lämnat arbetskraften har en garantinivå som inte prövas mot andra inkomstslag. Det är motiverat att det finns en sådan nivå även för den allmänna pensionen. Med anledning av den reala utvecklingen sedan 2003 anser utredningen att höjning av nuvarande garantipensionsnivå (benämns i det följande även som *grundnivån*) är motiverad. Om garantipensionen även fortsättningsvis ska fylla en funktion som utfyllnad till den allmänna inkomstgrundade pensionen förutsätts en höjning av nivån. Att inte höja garantipensionen innebär i praktiken att stödets betydelse minskar över tid, förutsatt real tillväxt även under kommande år. Garantipensionen ger ett grundskydd utan hård inkomstprövning, vilket skapar frihet för den enskilde och låg administration. Vidare är det så att om garantipensionen inte höjs kan försörjningsstödet (exklusive ersättning för bostadskostnad) på lång sikt hamna på en högre nivå än garantipensionen eftersom det sker en viss kontinuerlig standardförbättring av försörjningsstödet i samband med att riksnormen ses över. Eftersom garantipensionen ska ge en varaktig försörjning för personer som har lämnat arbetskraften är det motiverat med en högre nivå på denna än den som ges för försörjningsstödet. Med ett stöd som ligger över skälig levnadsnivå finns det dock anledning att se över kvalificeringen till stödet, en sådan översyn föreslår utredningen i avsnitt 4.3.4

Utredningen föreslår en höjning av nuvarande garantipensionsnivå (grundnivån), som exempel har utredningen räknat med 200 kronor per månad för både gifta och ogifta (0,052 prisbasbelopp per

¹³⁴ Avser pensionärer utan bostadstillägg. Med bostadstillägg kan inkomstpensionären ha haft en bättre utveckling (se avsnitt 2.3.2). Det kan tilläggas att jämförelsen i avsnitt 2.3.2 som nämns ovan avser pensionärer som just *tog ut* pension 2003. En genomsnittlig pensionär ett visst år kommer inte att vara en genomsnittlig pensionär längre fram i tiden, pga. följsamhetsindexeringen av pensionen och att yngre pensionärer har tillkommit med (något) högre inkomstgrundade pensioner.

år).¹³⁵ Detta innebär ett höjt belopp för alla som idag har garantipension. Nivåhöjningen innebär även att gränsen för vilka som har rätt till garantipension flyttas upp när det gäller högsta nivå på inkomstgrundad pension. Det kommer därför att tillkomma en grupp nya pensionärer som kommer att få (ett mindre belopp) garantipension. Antalet garantipensionärer kommer därmed att öka.

Ingen förändring i brytpunkter och avräkningsprocent mot inkomstgrundad allmän pension

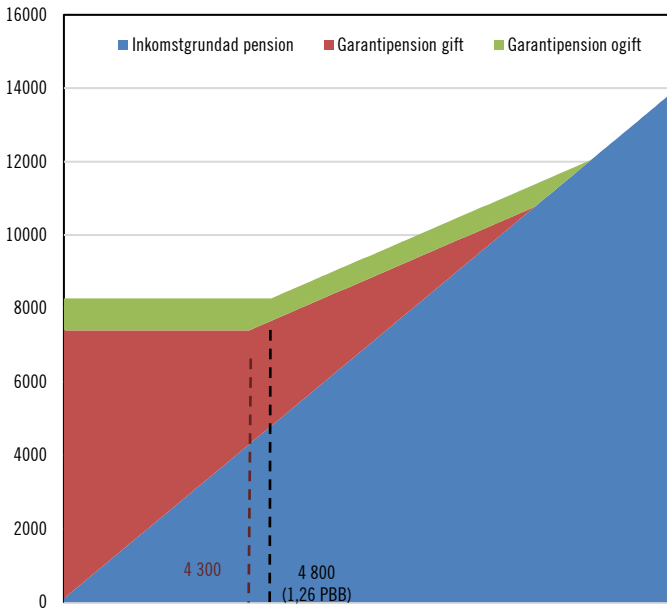
Utredningen bedömer att det finns skäl för att behålla nuvarande regelverk vad gäller avräkning mot den inkomstgrundande allmänna pensionen i garantipensionen. Därför kvarstår dagens brytpunkter för var avräkningen mot den inkomstgrundade pensionen går från 100 procent till 48 procent även vid föreslagen nivåhöjning. Idag ligger brytpunkten för där avräkningen mot inkomstgrundad pension går från 100 procent till 48 procent vid 1,26 prisbasbelopp på inkomstgrundad pension för ogifta och 1,14 prisbasbelopp för gifta.

Dagens regelverk, med en lägre brytpunkt för gifta, innebär en större skillnad i garantipension mellan gifta och ogifta för dem som har låg eller ingen inkomstgrundad allmän pension jämfört med dem som har högre inkomstgrundad pension, se figur 4.2.

¹³⁵ Vi räknar på 2019 års basbelopp som enligt prognosen i BP18 är 46 400. Då blir 0,052 PBB 201,70 kronor per månad. Vad gäller garantipension för födda 1937 och tidigare innebär detta att 0,052*PBB läggs till beräkningsunderlaget. Från beräkningsunderlaget dras sedan avdragsunderlaget där inga förändringar görs i avdragsunderlaget.

Figur 4.2 Garantipension (grundnivå) för gifta och ogifta

Belopp per månad



Utredningen anser att dagens nivåskillnad i garantipension är motiverad utifrån hushållens försörjningsbörda. Ju lägre inkomst desto större behov har en ensamstående av kompensation för den högre försörjningsbördan som uppkommer till följd av avsaknad av stordriftsfördelar i utgifter som sambohushåll har genom att de delar på vissa hushållsutgifter (se även avsnitt 3.3.2).

Brytpunktens placering påverkar garantipensionsnivån för dem med något högre inkomstgrundad pension; ju lägre brytpunkten kommer (i förhållande till nivån på inkomstgrundad pension) desto högre blir denna grupps garantipension och därmed totala allmänna pension. Att lägga brytpunkten lägre än idag skulle visserligen höja pensionen för en grupp som ligger närmare arbetsmarknaden jämfört med dem med väldigt låg eller ingen inkomstgrundad pension. Detta skulle dock medföra att garantipension skulle följa med alltför högt upp i nivåerna på den inkomstgrundade pensionen, och därmed öka antalet pensionärer som omfattas av högre marginaleffekter. För att begränsa denna effekt skulle man behöva höja avräkningsprocenten (48 procent idag) och därmed höja marginaleffekten för många

av dem som idag får garantipension. Utredningens bedömning är att antalet personer som omfattas av grundskyddets marginaleffekter bör begränsas. Utredningen ser vidare inte tillräckliga skäl till att förändra grundläggande regler i garantipensionen, såsom avräkningsprocenten mot inkomstgrundad pension. Vi föreslår därför en höjning av garantipensionen med bibehållna nivåer där avräkningen mot den inkomstgrundade pensionen går från 100 procent till 48 procent.

Det bör noteras att utredningen utgår ifrån en nivåhöjning på garantipensionen för gruppen med låg eller ingen inkomstrelaterad allmän pension. Med en mindre nivåhöjning än den föreslagna för denna grupp går det att lägga brytpunkten för avräkning lägre än vid dagens regler och få samma antal nya garantipensionärer (eller färre) som vid utredningens förslag med bibehållen avräkningsprocent. Som nämns inledningsvis har utredningen haft som utgångspunkt att rikta stöd till de mest ekonomiskt utsatta pensionärerna. Detta har motiverat en höjning av nivån för dem med de lägsta nivåerna på inkomstrelaterad allmän pension och bibehållna brytpunkter för avräkning av garantipension.

4.3.2 Ett tilläggsbelopp för dem med svagast ekonomi

Utredningens förslag: Ett tilläggsbelopp i garantipensionen ska införas med ett högre belopp för ogifta än för gifta. Tilläggsbeloppet ska avräknas mot tjänstepension och nettokapitalinkomster med 48 procent.

Skäl för utredningens förslag

Ett inkomstprövat tilläggsbelopp för fördelningspolitisk träffsäkerhet

Att endast höja den nuvarande garantipensionen för att minska risken för ekonomisk utsatthet bland pensionärer skulle innebära att en stor del av satsade medel skulle gå till pensionärer som redan har relativt god ekonomi. Detta beror på att garantipensionen enbart prövas mot inkomstrelaterad allmän pension. Utredningen föreslår därför införandet av ett tilläggsbelopp till garantipensionen. Det nya

tillägget ges med ett högre belopp till ensamstående (ogifta och likställda med ogifta) än till sammanboende (gifta och likställda med gifta) och prövas mot tjänstepension och positiva nettokapitalinkomster. Genom att tillägget blir en integrerad del av garantipensionen kommer systemets komplexitet inte öka utifrån ett individperspektiv. Tillägget utgör vidare en effektiv konstruktion för reformer i framtiden då det är ett träffsäkert verktyg för att öka inkomsten för de ekonomiskt mest utsatta pensionärerna, såsom ensamstående äldre kvinnor. Utredningen ser det som nödvändigt att garantipensionen även fortsättningsvis ska betalas ut automatiskt vid ansökan om pension, utan krav på ytterligare inkomstuppgifter från den enskilde. Detta för att undvika mörkertal, men även med hänsyn till individen och det besvär som en ansökan och krav på att anmäla förändrade inkomstuppgifter kan innebära, särskilt för äldre pensionärer. Tilläggsbeloppet ska därför avräknas mot befintliga inkomstuppgifter ifrån Skatteverket. Detta begränsar även administrationen för Pensionsmyndigheten och risken för återkrav.

Det nya tilläggsbeloppet bör, av de fördelningspolitiska skäl som anges ovan, läggas på en högre nivå än grundnivåhöjningen av garantipensionen, med ett större belopp till ogifta än till gifta. På så vis kompenseras garantipensionen bättre för högre omkostnader som ensamstående har i förhållande till sammanboende. Då ensamstående äldre löper större risk för ekonomisk utsatthet än sammanboende äldre är detta ett effektivt sätt att minska risken för ekonomisk utsatthet bland pensionärer. Som nämns i avsnitt 3.3.2 finns det argument för en civilståndsoberoende garantipension. Utredningen gör dock bedömningen att ett högre belopp till ogifta prioriterar resurser till de pensionärer som behöver det mest. Reformen kommer med detta att gynna kvinnor, vilka är överrepresenterade bland ensamstående äldre, och därmed bidra till att minska pensionsgapet mellan kvinnor och män. Angående garantipension för den grupp sammanboende som idag får nivån som ges för ogifta, se avfärdade reformer i avsnitt 4.3.5.

Utredningen har som exempel utgått från ett tilläggsbelopp på 700 kronor (0,181 prisbasbelopp per år) för ogifta respektive 200 kronor (0,052 prisbasbelopp per år) för gifta per månad.¹³⁶ När dessa

¹³⁶ Vi räknar på 2019 års basbelopp som enligt prognosen i BP18 är 46 400. Tilläggsbeloppet beräknas på samma sätt för pensionärer födda 1937 och tidigare som pensionärer födda 1938 och senare.

belopp kombineras med höjningen av grundnivån ger det ett sammantaget maximalt belopp på 900 kr (0,233 prisbasbelopp per år) för ogifta och 400 kr (0,104 prisbasbelopp per år) för gifta. Effekter av höjningen av garantipensionen beskrivs i kapitel 5.

Avräkning enligt liknande principer som för grundbeloppet

Tilläggsbeloppet föreslås avräknas mot tjänstepension och nettokapitalinkomster till 48 procent. Detta bedöms ge rimliga margineffekter och skapar även enhetlighet i garantipensionens grundnivå som avräknas till samma procent mot inkomstgrundad pension.

För att inte tilläggsbeloppet ska följa med alltför högt upp i inkomsterna för dem som saknar eller har väldigt låg tjänstepension sker en avräkning av tilläggsbeloppet även mot allmän inkomstgrundad pension¹³⁷ från den nivå på inkomstgrundad pension där grundbeloppet i garantipensionen är utfasad.¹³⁸ Avräkningsprocenten är även här 48 procent.

Prövning mot positiva nettokapitalinkomster ska göras mot Skatteverkets slutskattebesked. Utredningens bedömning är att uppgifterna från slutskattebeskedet, som är ett år gamla, är tillräckligt aktuella för att kunna användas vid beräkningen. Vid försäljning av en bostad kan stora kapitalinkomster uppstå ett enstaka år som kan leda till att tilläggsbeloppet varierar dessa år.

När det gäller prövning mot tjänstepension ska den göras mot månadsvisa uppgifter i arbetsgivardeklarationen, se avsnitt 4.3.3. nedan.

¹³⁷ Samt de övriga pensioner som idag minskar garantipensionen, såsom änkepension och vissa utländska pensioner samt yrkesskadelivränta.

¹³⁸ Enligt utredningens exempel med en höjning av garantipensionen på 0,052 prisbasbelopp kommer grundnivån av garantipensionen vara utfasad vid 3,1808 prisbasbelopp för ogifta. Vid denna punkt börjar även tilläggsbeloppet att avräknas med 48 procent. Vid ett tilläggsbelopp enligt utredningens exempel på 0,181 prisbasbelopp för ogifta är tilläggsbeloppet utfasad vid 3,5579 prisbasbelopp.

4.3.3 Behov av fortsatt utredning för genomförande

Närmare bestämmelser avseende inkomstprövningen av tilläggsbeloppet samt Pensionsmyndighetens förutsättningar för utveckling av tillkommande administration

I detta avsnitt anger utredningen behov av vidare utredning för att kunna genomföra föreslagna reformer av garantipensionen vad gäller tilläggsbeloppet.

Till att börja med behöver aktuella uppgifter om tjänstepension säkerställas. I och med de nya reglerna för arbetsgivardeklarationer på individnivå som införs 2018 kommer Skatteverket få månadsvisa uppgifter för utbetalade tjänstepensioner.¹³⁹ Pensionsmyndigheten kommer då kunna få tillgång till dessa uppgifter. Enligt regelverket kommer det dock att finnas vissa undantag från den månadsvisa redovisningen av utbetald tjänstepension.¹⁴⁰ Konsekvenserna av dessa undantag och hur inkomstprövningen bör ske vid dessa situationer behöver utredas vidare.

Utredningen har inte heller närmare undersökt vilka resurser som krävs för att upprätta det administrativa systemet för att hantera uppgifterna och prövningen av tilläggsbeloppet. Enligt Pensionsmyndighetens preliminära bedömning är införandet av tilläggsbeloppet relativt komplicerat. Det är viktigt att myndigheten kan säkerställa att nödvändiga systemutvecklingar för både tilläggsbeloppet och bostadstillägg kan finnas på plats samtidigt, inför datum för ikraftträdande.

Andra frågor som behöver utredas vidare är omräkning av beloppet, dvs. hur ofta och vid vilka händelser som sådan omräkning ska göras. Även hur hanteringen ska gå till av de utländska pensioner som idag reducerar garantipensionen behöver bestämmas och huruvida det ska finnas en anmälningsskyldighet för individen vid förändrade nivåer. I sammanhanget behöver även regler för återkrav analyseras. Utredningen menar att regler av sådan principiell natur så långt som möjligt bör vara desamma för tilläggsbeloppet som för grundnivån i garantipensionen.

¹³⁹ Prop. 2016/17:58, Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen, s. 58.

¹⁴⁰ 26 kap. 19 a § andra stycket skatteförfarandelagen (201:1244), SFL.

4.3.4 Möjliga frågor att utreda i en framtida översyn

Kvalificering till garantipensionen

Utredningen vill här nämna reglerna för kvalificering till garantipensionen och dagens krav på 40 års bosättningsstid. Av tidsskäl har frågan fått prioriteras ned i utredningsarbetet. Utredningen ser dock skäl till att se över kriterierna för att erhålla garantipension.

Med tanke på att nivån på garantipensionen ligger över skälig levnadsnivå skulle det kunna anses rimligt att kräva mer än bara bosättning i landet för att erhålla stödet. Samhällsstrukturerna har vidare förändrats över tid. Traditionella hemmafruar med avsaknad av egen inkomstgrundad pension är få bland yngre generationer. Krav på egen försörjning ställs nu under hela livet fram till pensionering och det kan därför anses rimligt att sådana krav ställs även för att erhålla en allmän pension. För dem som inte uppfyller kraven finns äldre-försörjningsstödet för att säkerställa en skälig levnadsstandard. Alternativt kvalificeringsgrund till garantipensionen skulle exempelvis kunna vara år med pensionsgrundande inkomst men även andra konstruktioner är möjliga. Syftet med denna kvalificeringsgrund är att det skulle innebära krav på att individen måste ha visat sig villig att försöka delta i arbetslivet och därmed bidra genom att betala skatt.

Det kan dock finnas skäl även till en generös garantinivå på den allmänna pensionen såsom generell välfärd där stöd ges utan krav på tidigare inkomster eller arbetskraftsdeltagande. En förändrad kvalificeringsgrund enligt ovan skulle kunna påverka alla personer som har valt att stå utanför arbetskraften. Idag återfinns i denna grupp en relativt stor andel av utrikes födda kvinnor. Om arbetskraftsdeltagandet inte ökar i denna grupp skulle deras inkomster vid ålderdomen bli lägre än enligt nuvarande regelverk eftersom de då skulle bli hänvisade till äldreförsörjningsstödet istället för garantipensionen.

Utredningen bedömer frågan som både komplex och angelägen och den förtjänar därför mer fokus än vad som har kunnat ges inom ramen för den här utredningen. Vidare behöver en sådan analys ta hänsyn till EU-domstolens dom om garantipensionen som minimiförmån, se avsnitt 1.4. Vid en översyn behöver det även särskilt beaktas hur man ska hantera kvalificeringen till garantipensionen för de grupper som kommer till Sverige senare i livet.

Avräkning mot faktisk premiepension

Utredningen har sett över lämpligheten av dagens avräkning av garantipensionen mot fiktiv premiepension. Garantipensionen beräknas idag som om att all pension tjänats in till inkomstpensionen. Detta innebär att garantipensionen avräknas mot individens faktiska inkomstpension¹⁴¹ samt ett belopp (fiktiv premiepension) motsvarande ca 16 procent av inkomstpensionen.¹⁴² Dagens regelverk innebär att pensionärer som har fått låg avkastning på sin premiepension, dvs. en avkastning under indexeringen för inkomstpensionen, inte kommer att bli kompenserade för detta genom garantipensionen. Vidare kommer garantipensionen inte räknas av mot premiepension som har gett avkastning över indexeringen för inkomstpensionen. Detta innebär att en pensionär som har lägre faktisk inkomstgrundad pension än en annan pensionär kan få lägre garantipension än denne. Konsekvensen blir att den faktiska behovsprövningen av garantipensionen är svag vad gäller premiepensionsdelen.

Skälen till att man inte utgår från den faktiska premiepensionen såsom de anges i förarbetena var att de individer som exempelvis har tagit ut sin premiepension tidigt eller valt efterlevandeskydd och därmed får ett lägre belopp på sin premiepension skulle erhålla en högre garantipension än den som inte valt efterlevandeskydd. Lagstiftaren ville inte heller att överföring av premiepension skulle påverka garantipensionen. Att alltid beräkna den inkomstgrundade pensionen som en inkomstpension med en avgiftssats motsvarande 18,5 procent framstod som förhållandevis enkelt och ur administrativ synvinkel det lämpligaste sättet att hantera en fiktiv premiepensionsberäkning.¹⁴³ I förarbetena framhåller lagstiftaren att nuvarande regelverk får anses godtagbart så länge premiepensionen är en mycket liten del av den sammanlagda pensionen. På längre sikt ansågs dock metoden mindre lämplig och utvecklingen framöver bör följas och när premiepensionerna nått en större omfattning bör metoden omprövas.¹⁴⁴

¹⁴¹ Förutsatt pensionsuttag vid 65 års ålder; vid senare uttag utgår man från intjänad inkomstpension men beräknat med delningstalet vid 65 års ålder, se avsnitt 3.5.3.

¹⁴² Idag avsätts 16 procent av den pensionsgrundande inkomsten till inkomstpension och 2,5 procent till premiepensionen. Den faktiska premiepensionen som andel av inkomstpensionen är därmed $2,5/16=0,16$.

¹⁴³ Prop. 1997/98:152 s.72.

¹⁴⁴ Prop. 1997/98:152 s.72.

I 2008 års regleringsbrev fick Försäkringskassan i uppdrag av regeringen att utreda möjligheterna för att beräkna garantipension utifrån faktiskt utbetald premiepension och inkomstpension. Analysen visar både på fördelar och nackdelar med nuvarande system. Försäkringskassans bedömning var att fördelarna dock övervägde nackdelarna.¹⁴⁵

Det är utredningens bedömning att med föreslagna höjning på garantipensionen blir nivån tillräckligt hög, även för den som får en svag utveckling för sin premiepension. Utredningen anser dock att frågan om avräkning av garantipension mot faktisk premiepension är en principiell och komplex fråga som bör utredas vid en senare översyn.

En nackdel med att beräkna garantipensionen på faktisk premiepension är att man då låter garantipensionen täcka upp för en svag utveckling av premiepensionen och därmed inför en så kallad ”moral hazard”¹⁴⁶ i Pensionssystemet. Man skapar med andra ord incitament för (blivande) grundskyddspensionärer att placera premiepensionen med stor risk eftersom grundskyddet skulle täcka upp för förlusten om chansningen misslyckas. Detta problem skulle dock kunna ses som relativt litet eftersom få pensionssparare kommer att kunna förutse att de kommer att omfattas av grundskyddet i framtiden, ännu färre kommer sannolikt att agera på en sådan insikt. Vidare kan det tilläggas att det redan finns moral hazard idag genom bostadstillägget som beräknas utifrån pensionärens faktiska inkomst. Utredningen ser emellertid ett principiellt problem med att garantipensionären inte behöver ta den ekonomiska konsekvensen av sin placering av premiepensionen.

En regelförändring skulle även göra alla garantipensionärer som har haft en bättre utveckling av sin premiepension än inkomstindex till förlorare.¹⁴⁷ Ett skäl för att skydda pensionärer med mycket låg

¹⁴⁵ Försäkringskassan (2008b).

¹⁴⁶ Moral hazard är ett uttryck inom nationalekonomisk teori. Termen används för situationer då ena parten i ett ingånget avtal ändrar sitt beteende efter att kontraktet signerats, t.ex. att en försäkringstagare ökar sitt risktagande efter tecknande av försäkring.

¹⁴⁷ Vid årsskiftet 2016/2017 hade inkomstpensionen en genomsnittlig värdeutveckling på 3 procent, beräknad som internräntan baserad på förändringar i inkomstindex. Totalt fanns det ca 1,4 miljoner *pensionärer* födda 1938 och senare vid årsskiftet 2016/2017. Av dessa var det drygt 25 000 som endast hade garantipension. Av övriga pensionärer, dvs. pensionärer med premiepension och inkomstpension, hade 96 procent haft en högre utveckling än 3 procent på sin premiepension (mätt som genomsnittlig kapitalvägd internränta). Totalt fanns det 5,6 miljoner *pensionssparare* inom premiepensionen vid förra årsskiftet. Även 96 procent av denna

pension och svag utveckling av premiepensionen är dock att dåliga utfall inte enbart beror på överdrivet risktagande. I värsta fall kan premiepensionen ha blivit låg på grund av bedrägeri hos det förvaltande bolaget.

Ska avräkning ske mot faktisk premiepension behöver lagstiftaren förhålla sig till flera situationer. Här räknas t.ex. hur tidiga uttag, efterlevandeskydd samt överföring av premiepension ska hanteras. Hur man förhåller sig till detta beror på i vilken utsträckning stödet ska fylla funktionen som ett skydds nät/lågstanivå. Så länge det finns ett äldreförsörjningsstöd som utgör det yttersta skydds nätet finns det skäl att låta garantipensionen minska vid tidiga uttag samt val av efterlevandeskydd. Grundskyddets syfte är att täcka upp för arbetslivets låga inkomster, inte val som görs i samband med pensionering. Överföring av premiepension bör dock inte påverka garantipensionen. Det skulle få negativa effekter på kvinnors pensioner om garantipensionen avräknades även mot överförd premiepension. Administrationen för garantipensionen blir förvisso mer komplicerad om hänsyn ska tas till tidiga uttag, efterlevandeskydd och överförda pensionsrätter, men den skulle enligt tjänstemän vid Pensionsmyndigheten fortfarande vara hanterbar. Att ta hänsyn till dessa faktorer skulle dock i praktiken innebära att man fortfarande beräknar garantipensionen utifrån en fiktiv premiepension – dock på ett betydligt mer komplicerat sätt än enligt dagens system.

Något som kan övervägas i en eventuell framtida översyn av grundskyddet är att förändra beräkningen av garantipensionen så att nivåerna blir densamma som enligt nuvarande regler, men att garantipensionen rent beräkningstekniskt endast avräknas mot inkomstpensionen.¹⁴⁸ Dagens regelverk innebär i praktiken en uppkvotning av inkomstpensionen som garantipensionen sedan avräknas mot. Detta är enligt utredningen ett onödigt beräkningssteg som dels

grupp hade haft en högre utveckling än 3 procent på sin premiepension (mätt som genomsnittlig kapitalvägd internränta). Sett endast till sparare med inträdesår 2006-2010 var motsvarande andel 99 procent. Det bör noteras att vi här tittar på samtliga pensionssparare och inte endast gruppen som har eller kommer att ha rätt till garantipension. Vidare är de värdeförändringar i inkomstpensionen och premiepensionen som nämns här inte beräknade utifrån samma mått, men kan approximativt användas vid jämförelser av inkomstpensionens och premiepensionens värdeutveckling. Källa: Pensionsmyndigheten

¹⁴⁸ Nivåerna i regelverket för nuvarande "inkomstgrundade pension" ("IP") som garantipensionen avräknas mot kan konverteras till inkomstpension (IP) enligt formeln: $IP = 16/18,5 \times "IP"$. Avräkningen blir då ca 40 procent mot inkomstpensionen där avräkningen idag är för 48 procent för den "inkomstgrundade pensionen".

krånglar till lagstiftningen, dels gör det svårt för individen att uppskatta vilken garantipension denna har rätt till. Att endast göra avräkningen mot inkomstpensionen gör reglerna mer logiska och enklare att förstå.

4.3.5 Avfärdade reformer

Avräkning mot tjänstepension i nuvarande garantipension

Med tanke på att garantipensionen ursprungligen utformades med syftet att avräknas även mot tjänstepension har utredningen undersökt möjligheten att, istället för att införa ett tilläggsbelopp, bara göra en höjning av dagens garantipension och avräkna hela garantipensionen även mot tjänstepension. Utredningen utgick här från samma avräkning som sker i dagens garantipension mot den allmänna inkomstgrundade pensionen. Konsekvensen skulle dock bli att många, framför allt kvinnor, skulle förlora på en sådan reform. Det skulle krävas en orimligt stor höjning av garantipensionen för att inte skapa alltför många förlorare, vilket skulle leda till oskäligen kostnader. Visserligen kan man argumentera för att de som skulle förlora vid en rimlig nivåhöjning faktiskt har relativt höga nivåer på sin tjänstepension och därför inte har ett så stort behov av garantipensionen som dagens nivå medger. En relativt hög nivå innebär dock inte nödvändigtvis en hög absolut nivå och dessa pensionärer kan inte antas ha stora ekonomiska marginaler ens med dagens regler för garantipensionen. Ett pensionssystem behöver vidare vara förutsägbart för individen och utredningen bedömer det därför som orimligt att i detta sammanhang skapa förlorare med en reform som inte anses nödvändig.

Ge garantipensionsnivå för gifta till alla sammanboende

Sammanboende utan gemensamma barn och som inte tidigare varit gifta får idag den högre garantipensionsnivån som ges till ogifta. Detta beror på att garantipensionen betalas ut automatiskt och att det inte finns registeruppgifter för vilka par som lever i en sambo-relation (däremot finns det uppgifter för vilka som har varit gifta och som har eller har haft gemensamma barn).

Utredningen menar visserligen att dessa par tar del av samma stordriftsfördelar som de grupper som idag får garantipensionsnivån för gifta och att det därför finns skäl att ge även dessa par en lägre nivå på garantipension. Detta skulle dock innebära en ökad administration. Idag bedöms antalet pensionärer i denna grupp som alltför lågt för att motivera en sådan regeländring.¹⁴⁹ Utvecklingen bör dock följas då det är troligt att gruppen kan bli större i framtiden till följd av nya levnadsmönster hos yngre generationer.

4.4 Ett förstärkt och mer ändamålsenligt bostadstillägg

Utredningen föreslår här regler som innebär att maximalt bostadstillägg höjs från 5 560 kronor till 6 200 kronor/månad. Nedan beskrivs de olika delarna i det nya förslaget till regler för bostadstillägg. När det gäller bostadstillägg ges stödet även till personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Utredningens förslag avser dock endast regelverket avseende bostadstillägg för ålderspensionärer.

4.4.1 Höjt bostadskostnadstak

Utredningens förslag: Bostadskostnadstaket i bostadstillägget ska höjas till 7 000 kronor per månad.

Skälen för utredningens förslag

Bostadstilläggets uttalade syfte har varit att ge pensionärer ekonomiska möjligheter att ha en god bostad. Detta kräver en viss följsamhet mot boendekostnaderna i samhället. Den första januari 2018 höjdes taket till 5 600 kronor per månad. Som beskrivs i kapitel 2 och 3 har taket för den bostadskostnad som ersätts, trots denna höjning, halkat efter hyresutvecklingen. Utredningen föreslår en ytterligare höjning så att takbeloppet sätts till 7 000 kr.

¹⁴⁹ Sammanboende som inte är gifta utgör idag ca 7 procent av befolkningen över 65 år. Källa: FASIT.

Denna nivå bedöms motsvara hyran i det bostadsbestånd som är anpassat till äldres behov av tillgänglighet. Taket motsvarar den genomsnittliga hyran i relativt nybyggda bestånd (byggår 1981–2000) i samtliga delar av landet. Även en tidigare utredning har föreslagit ett bostadskostnadstak som ungefär motsvarar denna föreslagna nivån.¹⁵⁰ Takhöjningen underlättar för äldre att flytta till anpassade boenden i de fall som detta efterfrågas. Höjningen underlättar också kvarboende för många av dem vars hyra ökar på grund av t.ex. renoveringar.

4.4.2 Förändrad ersättningsgrad avseende bostadskostnaden

Utredningens förslag: Ersättningsgraden för bostadskostnaden i bostadstillägget ska vara 100 procent upp till 3 000 kronor, 90 procent mellan 3 001 och 5 000 kronor, och 70 procent mellan 5 001 och 7 000 kronor.

Skälen för utredningens förslag

Med ett högre bostadskostnadstak är det viktigt att det finns ekonomiska incitament för den enskilde att själv se över sin boendekostnad och anpassa den till de egna behoven, annars finns en risk för att bostadstillägget blir kostnadsdrivande. Ersättningsgraden för boendekostnaden sätts därför i tre olika spann; 100 procent för bostadskostnader upp till 3 000 kr, 90 procent mellan 3 001 och 5 000 kr och 70 procent mellan 5 001 och 7 000 kr. Dessa spann har satts utifrån syftet att individen förväntas bekosta något mer av bostadskostnaden själv om denne bor i en dyrare bostad.

Vidare har utredningen haft som utgångspunkt att minimera antalet förlorare av föreslagna reformer. Nedan beskrivs förslaget om att avskaffa konsumtionsstödet i bostadstillägget. För att motverka den sänkning av bostadstillägget som detta medför har ersättningsgraden höjts för bostadskostnader upp till 3 000 kronor. Att höja ersättningsgraden för relativt låga bostadskostnader bedöms vara

¹⁵⁰ SOU 2015:85.

bättre utifrån ett incitamentsperspektiv. Reformen utgör en vidareutveckling av den höjning av bostadstillägget som infördes 2018. För mer om effekter av denna specifika reform, se kapitel 5 avsnitt 5.3.3.

4.4.3 Konsumtionsstödet avskaffas

Utredningens förslag: Konsumtionsstödet i bostadstillägget ska avskaffas.

Skälen för utredningens förslag

Som nämns i kapitel 3 medför konsumtionsstödet en risk för att denna del av bostadstillägget blir exporterbart inom EU om stödet prövas i EU-domstolen, se avsnitt 3.4.7. Utredningen föreslår därför att konsumtionsstödet ska tas bort. Detta innebär också att bostadstillägget åter igen blir ett renodlat bostadsstöd och syftet med stödet blir tydligare. Den minskning av bostadstillägget som detta innebär kompenseras dels av den höjda ersättningsgraden för de lägsta hyrorna samt införandet av tilläggsbeloppet och höjningen av grundnivån i garantipensionen. För mer om effekterna av denna specifika reform, se kapitel 5 avsnitt 5.3.5.

4.4.4 Likvärdig hantering av inkomstslag i inkomstprövningen

Utredningens förslag: Vid beräkning av bostadstillägg ska tjänstepension, privat pension, arbetsinkomster, etableringsersättning och studiemedel ska tas upp med 100 procent i reduceringsinkomsten.

Skälen för utredningens förslag

När det gäller inkomstprövningen föreslår utredningen en likvärdig hantering av olika inkomstslag. Med detta menas att vikterna för tjänstepension, privat pension och arbetsinkomst i reduceringsinkomsten höjs till samma nivå som för den allmänna pensionen. Idag viktas tjänstepension, privat pension och arbetsinkomster till

50 procent i reduceringsinkomsten. Utredningens förslag är att dessa vikter höjs till 100 procent.

Att ta upp arbetsinkomster till 100 procent i reduceringsinkomsten ger dock, allt annat lika, försämrade incitament till att arbeta för pensionärer med bostadstillägg. Som beskrivs i kapitel 3 har dagens regelverk emellertid den negativa effekten att bostadstillägg ges även för relativt höga inkomster om pensionären har tjänstepension och mycket höga inkomster om pensionären har arbetsinkomster. Detta gör att pensionärer med goda inkomster (i vissa fall upp till 30 000 kr/månad) ändå kan få bostadstillägg. Utredningen har gjort bedömningen 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.

Utredningen bedömer dock att det är viktigt att mottagare av bostadstillägg ska kunna ha vissa möjligheter att förbättra sin ekonomiska situation genom arbete och föreslår därför att fribeloppet för arbetsinkomster (24 000 kr/år) är kvar. De ekonomiska incitamenten för en pensionär med bostadstillägg att arbeta bedöms fortfarande som mycket goda pga. det dubbla jobbskatteavdraget för personer över 65 år.

4.4.5 Avräkning av bostadstillägg sker med 62 procent för alla inkomstnivåer

Utredningens förslag: Avräkning av bostadstillägg mot en reduceringsinkomst som överstiger ett prisbasbelopp ska höjas till 62 procent.

Skälen för utredningens förslag

Vid beräkning av bostadstillägg minskas idag maximalt bostadstillägg med ett belopp som uppgår till 62 procent av reduceringsinkomsten upp till och med ett prisbasbelopp och 50 procent av inkomstdelar därutöver. Utredningen föreslår att avräkningen ska ske med 62 procent av reduceringsinkomsten även för inkomster över ett prisbasbelopp. En enhetlig avräkningsprocent bedöms som mer

rättvis och innebär en effektivisering av stödet i och med att behovsprövningen ökar. Utredningen har vidare haft som genomgripande utgångspunkt att begränsa antalet personer som omfattas av grundskyddets marginaleffekter. Genom en höjd avräkningsprocent begränsas ökningen av antalet personer med högre inkomster som får rätt till bostadstillägg genom det höjda bostadskostnadstaket. En enhetlig avräkningsprocent innebär vidare en förenkling av regelverket.

4.4.6 Höjt fribelopp i bostadstillägget

Utredningens förslag: Vid höjning av garantipensionen ska fribeloppet i bostadstillägget höjas i samma omfattning.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen anser att den höjda inkomsten som höjningen av garantipensionen (som presenteras i avsnitt 4.3) ger, inte bör reduceras bort vid prövningen av bostadstillägg. Idag ligger fribeloppet i nivå med garantipensionen och bör göra så även fortsättningsvis. Utredningen föreslår därför en höjning av fribeloppet i bostadstillägget där höjningen bör motsvara den höjning som görs i garantipensionen. Utredningen har som exempel i avsnitt 4.3 angett en höjning av garantipensionen på totalt 0,233 prisbasbelopp för ogifta och 0,1046 prisbasbelopp för gifta. En motsvarande höjning av fribeloppet i bostadstillägget ger då ett fribelopp på 2,403 prisbasbelopp för ensamstående och 2,039 prisbasbelopp för en sammanboende, vilket kan jämföras med nuvarande nivåer på 2,17 prisbasbelopp för ensamstående och 1,935 prisbasbelopp för en sammanboende.

4.4.7 Höjd nivå på skälig bostadskostnad i särskilt bostadstillägg

Utredningens förslag: Skälig bostadskostnad ska höjas till 7 000 kronor per månad.

Skälen för utredningens förslag

Förslaget är en följdändring med anledning av det höjda bostadskostnadstaket i bostadstillägget.

4.4.8 Behov av fortsatt utredning för genomförande

Se över möjligheten att avskaffa det särskilda bostadstillägget

Som beskrivs i avsnitt 3.4.8 förlorade det särskilda bostadstillägget för pensionärer i betydelse när äldreförsörjningsstödet infördes. Bland ålderspensionärerna är det nästan enbart de som är gifta med en person med mycket låg inkomst som inte har fyllt 65 år som kan kvalificera sig för särskilt bostadstillägg idag. Vid Pensionsmyndighetens pågår en undersökning om vilka individer som idag har förmånen och om dessa personer skulle kunna fångas upp av äldreförsörjningsstödet. De preliminära resultaten av undersökningen pekar på att en grupp som idag är berättigade till både särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd skulle kunna förlora så mycket som en tredjedel av sin inkomst om särskilt bostadstillägg togs bort. Innan man går vidare med översynen av det särskilda bostadstillägget bör Pensionsmyndigheten slutliga analys inväntas. Därefter kan en utredning överväga avskaffandet av stödet t.ex. genom införandet av övergångsbestämmelser där de individer som idag får stödet även fortsättningsvis ska vara berättigade, men att nybeviljanden av förmånen ska upphöra.

4.4.9 Möjliga frågor att utreda i en framtida översyn

Fördelning av utbetalt belopp mellan makar

Bostadstillägget är en hushållsförmån som är inkomstprövad och som prövas mot hushållets inkomster. För att ha rätt till bostadstillägg ska individen antingen vara ålderspensionär och vara över 65 år eller ha sjuk- eller aktivitetsersättning. Om båda personerna i hushållet har rätt till bostadstillägg kommer de få halva beloppet var. Individens bostadstillägg baseras på såväl halva bostadskostnaden som halva hushållets inkomst.

Ur ett rättvise- och jämställdhetsperspektiv skulle bostadstillägget kunna ges med en något mer individualiserad prövning. Utbetalningen skulle kunna ändras så att personen i hushållet med de lägsta inkomsterna, vilket ofta är en kvinna, får en större del av utbetalningen av bostadstillägget. Ett sådant förfarande skulle motiveras av att det inte är självklart att alla hushåll har delad ekonomi.

Ett alternativ fördelning av utbetalat belopp som beskrivs ovan har både för- och nackdelar. Nackdelarna är bl.a. att regelverket skulle kunna uppfattas som (ännu) krångligare. Vidare blir bostadstillägg i ännu högre grad en blandning mellan hushållsförmån och individförmån som kan vara svår att motivera. Konsekvensen av återkrav blir även större för den med lägre inkomst om den får en större del av det utbetalda beloppet. Fördelar med förslaget är att hushållets sammantagna inkomst inte påverkas, men att personen med lägst inkomst blir något mer ekonomiskt oberoende. Eftersom kvinnor i snitt har lägre inkomst än män gynnar förslaget främst kvinnor eftersom den med lägst inkomst gynnas.

Dessa för- och nackdelar bör utvärderas ytterligare än vad som har varit möjligt inom ramen för den här utredningen. Det kan tilläggas att man i dagens bostadsbidrag till barnfamiljer och unga låter ansökanden välja vem i paret som ska erhålla bidraget. Att fördela ut halva beloppet till vardera sökande som görs i dagens bostadstillägg är alltså inte en gängse princip för den här typen av stöd.

4.4.10 Avfärdade reformer

Förmögenhetsprövningen

Utredningen har sett över förmögenhetsprövningen av bostadstillägg. Utredningen föreslår ingen ändring i förmögenhetsberäkningen.

Räkna in permanentbostaden i nettoförmögenheten

I beräkningen av bostadstillägget beräknas förmögenhet enligt lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner. I förmögenhet ingår inte värdet av villan eller bostadsrätten där pensionären bor permanent. Omkring 60 000, drygt 20 procent, av

pensionärerna med bostadstillägg bor i villa eller bostadsrätt. De flesta är ensamstående kvinnor, vilka också dominerar i gruppen mottagare av bostadstillägg i stort.

Det finns motiv för att räkna med bostaden i förmögenheten. Ett sådant är principen om neutraliteten mellan olika typer av tillgångar i behovsprövningen. Med dagens regler blir bostadsförmögenheten inte synlig förrän bostaden säljs. Efter en försäljning av bostaden påverkas bostadstillägget genom eventuell kapitalvinst och högre förmögenhetstillägg. Eftersom boendekostnaden sällan är hög för de som är lågt belånade som har bostadsrätt eller egen fastighet kan en flytt till ett bättre anpassat boende för äldre innebära en höjd kostnad. Om pensionären förväntar sig högre bostadskostnad och lägre bostadstillägg är incitamenten att byta bostad svaga. Om värdet på permanentbostaden skulle räknas som en tillgång påverkar en flytt i princip inte rätten till bostadstillägg. Detta skulle motivera ålderspensionärer att planera sitt boende inför ändrade ekonomiska förhållanden som är att vänta, vilket i sin tur kan bidra till en ökad rörlighet på bostadsmarknaden.

Om värdet av permanentbostaden skulle räknas med i förmögenheten höjs den bidragsgrundande inkomsten i beräkningen av bostadstillägget. Det ger dock inte pensionären en bättre vardagsekonomi. Pensionären kan då behöva flytta till en lägre värderad bostad eller till hyreslägenhet, om sådan finns tillgänglig. Det nytillkomna kapitalet (som flytten kan ge upphov till) kan då dryga ut pensionen. Som nämns ovan kan bostadskostnaderna dock bli högre efter en flytt, vilket skulle minska det ekonomiska utrymmet. Istället för att byta bostad kan det även finnas möjlighet att belåna bostaden, vilket också ger mer pengar att disponera.

Utredningens överväganden i frågan har lett fram till bedömningen att permanentbostadens värde, trots neutraliteten, inte ska inkluderas i förmögenheten. Eftersom äldre kan ha svårt att ta ett lån på sin bostad¹⁵¹ skulle detta kunna framtvinga bostadsbyten, vilka i praktiken kan vara svåra att genomföra t.ex. på grund av tillgången på lämpliga bostäder eller av personliga skäl. Även om en ökad rörlighet på bostadsmarknaden är önskvärd bör systemet för bostadstillägg ta hänsyn till att en del förmånstagare inte har möjlighet att flytta. Utredningen har översiktligt sett över möjligheten att betala ut bostadstillägg i form av lån till pensionärer som äger sitt boende.

¹⁵¹ Pensionsmyndigheten (2017a).

En sådan lösning finns i Danmark (se avsnitt 2.8). En nackdel med ett sådant upplägg är att för kreativa personer kan det leda till överlåtande av bostäder till nära släktingar med uthyrning tillbaka till hög hyra och därmed högre bostadstillägg än när pensionären själv ägde sitt boende (det kan tilläggas att samma problematik föreligger även om man väljer att räkna in bostaden i förmögenheten). Utredningen har därför valt att inte gå vidare med detta förslag.

En återkommande kritik mot bostadstillägg är att de pensionärer som bor i hyresrätt men äger ett fritidshus missgynnas. I syfte att göra reglerna mer rättvisa mellan innehavare av olika typer av bostäder har utredningen övervägt möjligheten att låta en fastighet per hushåll exkluderas från förmögenhetsprövningen. Utredningen ser dock flera problem även med ett sådant upplägg. Dels innebär det ytterligare ett avsteg från behovsprövning av stödet. Att exkludera permanentbostaden ses som ett nödvändigt undantag och är därför enkelt att motivera. Att bara exkludera sommarstugor, men inte andra former av tillgångar är dock principiellt svårt att motivera.

Höjning av förmögenhetsgränsen

Utredningen har sett över nuvarande gräns för där förmögenhet tas upp i reduceringsinkomsten. Idag går gränsen vid 100 000 kronor, tillgångar därutöver tas upp till 15 procent i reduceringsinkomsten. Redan vid införandet av nuvarande regelverk såg man skäl till en högre gräns (än 100 000 kronor), men begränsades av ekonomiska ramar. Tidigare gränser låg på 75 000 kronor för en ensamstående pensionär och på 60 000 kronor för vardera make i ett par, gränser som infördes på 1970-talet.¹⁵² Förmögenhetsgränsen har således förändrats lite i förhållande till inkomstutvecklingen i samhället.

Utredningen har dock tagit fasta vid att behovsprövningen av bostadstillägg ska vara skarp. Detta motiverar en lägre nivå på förmögenhetsgränsen. Vidare bör det noteras att endast 15 procent av förmögenheten tas upp i reduceringsinkomsten och sedan dras endast 62 procent av det beloppet av i bostadstillägget. En garanti-pensionär utan andra inkomster och med en bostadskostnad på 7 000 kr, kan ha en förmögenhet på 900 000 kronor innan bostadstillägget är helt bortreducerat (avser regler för bostadstillägg enligt

¹⁵² SOU 1992:52 s.187-188.

utredningens förslag med nytt bostadskostnadstak och ersättningsgrader etc.). Även om fribeloppet för förmögenhetsgränsen inte har höjts på länge, så innebär den höjda maximala nivån på bostadstillägg att det idag är möjligt att ha högre förmögenhet än tidigare innan bostadstillägget är helt reducerat.

Ett annat motiv till att inte höja gränsen är att man sedan 2010 inte längre räknar in lösöre i förmögenheten; detta har haft samma påverkan som en höjning av förmögenhetsgränsen för många pensionärer med bostadstillägg (se avsnitt 2.3.1).

4.5 Ökade incitament för arbete för grundskyddspensionärer

Utredningens förslag: Nivån på garantipensionen ska justeras utifrån uttagsålder om uttaget görs senare än vid 65 års ålder. Vid ett senare uttag ska den löpande utbetalningen räknas upp i relation till den försäkrades förväntade genomsnittliga återstående livslängd (delningstalet) samt i relation till arvsvinster.

4.5.1 Skälen för utredningens förslag

Utredningen har analyserat de incitament som finns för grundskyddspensionärer att arbeta, och har konstaterat att det långsiktiga utbytet av ett senarelagt pensionsuttag är svagt.

Pensionssystemet är för dem med enbart inkomstgrundad pension (utan bostadstillägg) väl utformat när det kommer till individens ekonomiska incitament för att senarelägga sin pension. Inkomstpensionärer får cirka 7–8 procent högre löpande pension (efter skatt) per senarelagt år. En grundskyddspensionär möter oftast markant sämre incitament om denne vill senarelägga pensionen. Som visas i avsnitt 3.5 får en person med garantipension och inkomstpension (men utan bostadstillägg) ungefär ett halverat utbyte jämfört med inkomstpensionären av att senarelägga sin pension, ca 4 procents höjning per år. Summerat över livet förlorar pensionären ovan på att skjuta upp uttaget av sin pension, eftersom minskningen på grund av det senare uttaget (och därmed kortare utbetalningstiden) är större än den ökning i löpande utbetalning som

senareläggningen ger. I dagsläget finns det en relativt stor grupp garantipensionärer på 2 000–3 000 personer per årskull som skjuter upp sitt uttag av garantipension trots att de förlorar ekonomiskt på detta.¹⁵³ Dessa individer hade i de flesta fall tjänat på att ta ut pensionen vid 65 års ålder även om de fortsatte att arbeta längre än så. Utredningens tolkning är att dessa personer helt enkelt inte känner till att de förlorar pengar på att skjuta upp uttaget, och att de missgynnas av att systemets drivkrafter är svårare att förstå för grundskyddet än för övriga pensioner i det allmänna pensionssystemet. En annan förklaring skulle kunna vara att de enbart har ett litet belopp i garantipension kombinerat med inkomstrelaterad pension. Detta innebär att ett uppskjutet uttag av pensionen ger en höjning av inkomstpensionen varje månad resten av livet och att personerna värderar detta mer än att de sett över livet får en något lägre garantipension. Varje månad som pensionär kommer de ändå ha en högre pension än om de inte skjuter på uttaget.

Utredningen anser att utformningen av dagens regelverk är problematisk, särskilt med tanke på att grundskyddspensionärer oftare är ekonomiskt utsatta i högre åldrar, och således är en grupp som i övrigt har mycket att vinna på möjligheten att kunna höja sin livsvariga pension. Ett viktigt skäl till de svaga incitamenten är att garantipensionen inte ökar till följd av ett uttag efter 65 års ålder. Regelverkets utformning är en följd av att grundskyddet ska vara behovsprövat.

Utredningen menar att det är motiverat att utifrån skälen som diskuteras nedan göra ett undantag från behovsprövning som utgångspunkt för utformningen i detta fall.

För individen är den allmänna pensionen oftast basen i ekonomin under hela ålderdomen, särskilt för pensionärer som har haft låga inkomster under arbetslivet. Det är ur detta perspektiv otillfredsställande att den grupp som har de lägsta inkomsterna har de sämsta möjligheterna att genom egna insatser (ett längre arbetsliv som möjliggör senare uttag) förbättra sin situation långsiktigt.

Effekten av utredningens förslag blir att ett uppskjutet uttag ger nästan samma ökning för garantipensionärer som för inkomstpensionärer, givet att ytterligare arbetsinkomster inte tjänas in under åren som pensionen skjuts upp. Utformningen kan i detta avseende motiveras av att båda grupperna genom att senarelägga sitt uttag

¹⁵³Enligt data från SCB, LINDA-databasen samt data från Pensionsmyndigheten.

minskar den förväntade tid som utbetalningen kommer att pågå, och därmed kan den löpande pensionen höjas utan att kostnaden sett över livet ökar.

Utredningens förslag förändrar dock inte reglerna för hur eventuella arbetsinkomster (som leder till ökad inkomstpension) minskar garantipensionen; garantipensionen avräknas mot de ytterligare pensionsinbetalningarna som sker under åren pensionen skjuts upp, vilket gör det mer lönsamt för en pensionär med inkomstpension att fortsätta arbeta jämfört med en garantipensionär. I detta avseende kvarstår således en väsentlig skillnad mellan inkomstpensionärens och garantipensionärens incitament för att arbeta längre.

De bibehållna reglerna för avräkning av eventuella tillkomna arbetsinkomster innebär en viktig fördel med utredningens förslag. Detta då förslaget (till skillnad från andra förslag som har utretts tidigare och som utvärderats av utredningen) inte gör att arbetsinkomster efter 65 års ålder blir mer värdefulla än andra arbetsinkomster som tjänas in tidigare under livet. Att senarelägga uttaget ger mer pension främst på grund av att individen förkortar den tid som pensionen utbetalas. Om individen försörjer sig genom arbete under dessa år så ökar pensionen ytterligare något, men inte mer än om detta arbete hade skett under någon annan period i livet.

Utredningen menar att även staten har skäl att ge individen incitament att höja sin pensionsinkomst långsiktigt snarare än kortsiktiga ekonomiska förstärkningar eftersom det tidigare minskar risken för ekonomisk utsatthet vid hög ålder.

Utifrån ett statligt kostnadsperspektiv finns det få skäl till att inte låta ett senare uttag ge en högre pension så länge omräkningen sker enligt försäkringsmässiga principer. Detta eftersom en grundskyddspensionär som väljer ett senare uttag minskar behovet av att leva på statligt finansierat grundskydd under de år som uttaget skjuts upp. Om staten kan erbjuda individen en ökad pension motsvarande den besparing som det uppskjutna uttaget innebär uppstår sannolikt även andra nyttor i samhällsekonomin genom att vissa av dem som senarelägger sitt uttag kommer att arbeta längre och därmed betala mer skatt. I nästa kapitel redovisas beräkningar på effekterna av förslaget som pekar på att kostnaderna, oavsett vilken beteendepåverkan som förslaget ger, blir relativt låga.

Utredningen ser också stora fördelar med att samma principer gällande utbytet av att arbeta längre kan gälla för både inkomstpension och garantipension. Även om utredningens förslag innebär att vissa regler tillkommer som kan vara svåra att förstå, så innebär det samtidigt en markant förenkling i andra avseenden. Om samma enkla tumregel kan användas för att informera alla pensionärer om att ett senare uttag ger en högre pension, blir systemet som helhet enklare och mer logiskt. Då behöver inte grundskyddspensionärer ha kännedom om att de för att maximera sina utbetalningar måste ta ut sin garantipension vid 65 även om de planerar att arbeta vidare till en högre ålder. Budskapet att det lönar sig att arbeta efter 65 kan då utan förbehåll riktas till samtliga som planerar för sin pension.

Påverkan från framtida åldersgränser i pensionssystemet

Pensionsgruppen har föreslagit förändringar av uttagsåldern för garantipensionen enligt överenskommelse 2017-12-14. Beräkningen av garantipensionen görs idag med utgångspunkt i vad nivån hade varit vid ett uttag av inkomstpensionen vid 65 års ålder. Utredningens förslag ändrar inte denna regel då den utgör ett första beräkningssteg för att räkna om garantipensionen med delningstalet vid senare uttag. När nya åldersgränser för uttag av garantipensionen införs knyts beräkningen av utgångsnivån för garantipensionen istället till den nya åldern för tidigast uttag av garantipension.

Grunder för omräkningen av garantipensionen

Utredningen anser att det är mest lämpligt att använda delningstal för att bedöma storleken på pensionshöjningen vid uppskjutet uttag av garantipensionen. Detta eftersom begreppet redan i dag används inom inkomstpensionen och att effekten för den grupp som till följd av förslaget lockas att senarelägga sin pension dessutom blir kostnadsneutral för statsbudgeten. Metoden kan också motiveras utifrån rättviseskäl eftersom den sedd utifrån ett livslångt perspektiv håller utbetalat belopp konstant.¹⁵⁴ Delningstalet anpassas vidare automatiskt (med viss eftersläpning) utifrån förändringar i befolkningens faktiska medellivslängd. Eftersom medellivslängden i dagsläget ökar

¹⁵⁴ Detta gäller för personer som lever till samma ålder som medellivslängden för årskullen.

i en relativt snabb takt är en sådan automatisk justering en egenskap som har fördelar ur ett långsiktigt perspektiv.

Faktorer som bör ingå vid omräkning av garantipensionen

Flera faktorer, inte bara delningstalet, påverkar omräkningen av inkomstpensionen vid ett senare uttag. Nära till hands ligger att för garantipensionen utgå från redan befintligt delningstal som används i inkomstpensionen. Dessa delningstal påverkas dock av förskottering som inte är relevant för garantipensionen. I inkomstpensionens delningstal ingår förskottsräntan på 1,6 procent (den så kallade normen) vilket minskar delningstalet (och därmed ges ett förskott som höjer den inledande pensionen). Förskottsräntan är inte aktuell att beakta vid beräkning av garantipensionen.¹⁵⁵ För inkomstpensionärer som skjuter upp sitt uttag ökar pensionen även på grund av de arvsvinster som omfördelas inom systemet. Dessa ”vinster” uppstår på grund av att en del av förmånstagarkollektivet avlider under den period som uttaget skjuts upp. Vid ett senare uttag kan således återstående pensionskapital fördelas på något färre förmånstagare. Skillnaden i pension per uppskjutet år på grund av arvsvinsterna uppgår vid 65-årsåldern till ca 1 procent, men ökar i takt med stigande ålder.

Utredningen menar att det är rimligt att garantipensionärer även kan ta del av den höjning av pensionen som motsvaras av arvsvinsterna under perioden som uttaget skjuts upp. Det är ett sätt att ytterligare stärka incitamenten en aning utan att det innebär en kostnad för staten om fler individer skulle lockas att senarelägga sin pension.¹⁵⁶ Även i detta fall nyttjas således försäkringsmässiga regler för att skapa en incitamentsstruktur som är långsiktigt kostnadsneutral och därmed kan uppfattas som rättvis.

Arbetsinkomster påverkar också utbytet av ett senare uttag av pensionen. För inkomstpensionärer ökar pensionen motsvarande de ökade inbetalningarna. För en pensionär med garantipension kommer ökade arbetsinkomster räknas av med antingen 100 eller 48 procent. Detta är en skillnad mellan inkomstgrundad pension och garantipension som enligt utredningen bör kvarstå.

¹⁵⁵ Detta eftersom garantipensionen alltid prisindexeras. För mer information avseende förskottsränta se kapitel 3 avsnitt 3.2.

¹⁵⁶ Även Pensionsmyndigheten har bedömt det som rimligt att räkna in arvsvinster vid en höjning av garantipensionen till följd av ett senarelaggt uttag, se Pensionsmyndigheten (2014c).

Slutligen påverkar den så kallade 65-årsregeln redan idag utbytet av garantipension vid senareläggning. Utan denna hade garantipensionen räknats av fullt ut mot inkomstpensionens ökning vid senareläggning. Denna regel bör kvarstå även i framtiden för att skydda garantipensionen från avräkning som beror på att inkomstpensionen har senarelagts.

4.5.2 Behov av fortsatt utredning för genomförande

Översyn av incitamenten för senarelagt uttag för pensionärer som har bostadstillägg

Utredningen visade i avsnitt 3.5 hur incitamenten ser ut för en grundskyddspensionär vid ett senarelagt uttag. Av jämförelsen kan konstateras att utformningen av bostadstillägget är ett viktigt skäl till att grundskyddspensionärens incitament är svaga. En person som har både garantipension och bostadstillägg får endast cirka en halv procent högre pension per senarelagt år, och även inkomstpensionärer som har bostadstillägg har ett litet utbyte av att skjuta på pensionsuttaget.

Detta innebär att de som har garantipension och/eller inkomstpension kombinerat med bostadstillägg, trots utredningens förslag, skulle ha svårt att öka sin pensionsinkomst påtagligt vid en senarelagd pensionering. Detta på grund av den avräkning som sker i bostadstillägget som reduceras av såväl ökad garantipension som inkomstpension.

Utredningen har därför övervägt om reglerna för bostadstillägg kan förändras för att möjliggöra en högre långsiktig pensionsinkomst. Bostadstillägget är dock ett bostadsstöd som bör relateras till bostadskostnadens storlek, inte till tidpunkten för pensionsuttag.

Däremot skulle det kunna vara rimligt att höja inkomstgränsen för då bostadstillägget börjar räknas av mot övriga inkomster för att "skydda" den höjning av pensionen, som individen har fått genom att senarelägga den, från avräkning. Detta skulle likna den "65-årsregel" som idag omfattar garantipensionen och som hindrar den från att räknas av mot höjningar av inkomstpensionen som beror på ett

senare uttagstillfälle. Utredningen har utvärderat olika sätt att utforma reglerna som skulle medföra att individen får behålla en större andel av inkomsten som är en följd av ett senarelagt pensionsuttag.

Ett skäl som talar emot att låta bostadstillägget förändras vid senarelagt uttag är att det endast är en liten andel av mottagare av bostadstillägg som har stödet i samband med att de går i pension. Stödet är således mer ovanligt i den grupp som kan förväntas vara mer mottaglig för incitament för att arbeta vidare.

Utredningen ser frågan som angelägen att utreda vidare då incitamenten för arbete hos pensionärer påverkas i hög grad av utformningen av bostadstillägget.

4.6 Reformerna avseende äldreförsörjningsstödet

4.6.1 Fribelopp för arbetsinkomster införs för personer med äldreförsörjningsstöd

Utredningens förslag: Ett fribelopp för arbetsinkomster ska införas för personer med äldreförsörjningsstöd. Fribeloppet ska uppgå till 24 000 kr per år.

Skälen för utredningens förslag

Marginal effekterna i äldreförsörjningsstödet ligger på 100 procent, dvs. får individen en krona högre inkomst (t.ex. genom arbete) minskar äldreförsörjningsstödet med en krona. Detta innebär att det saknas drivkrafter till arbete för denna grupp innan äldreförsörjningsstödet är helt bortreducerat, vilket också innebär att individen har en begränsad möjlighet att förbättra sin ekonomiska situation.

Utredningen föreslår att ett fribelopp på arbetsinkomster införs i äldreförsörjningsstödet. Fribeloppets nivå föreslås sättas till 24 000 kr per år brutto. Genom ett fribelopp minskar marginaleffekterna till 0 för löneinkomster upp till 2 000 kronor per månad. Därmed skapas starka drivkrafter till arbete för mottagare av äldreförsörj-

ningsstöd. Samma fribelopp finns i bostadstillägget, men även liknande incitament finns i dagens försörjningsstöd som riktas till personer under 65 års ålder.¹⁵⁷

Det bör noteras att förslaget innebär ett avsteg från syftet med äldreförsörjningsstödet som ska ha en stark behovsprövning. Utredningen anser dock att det är prioriterat att skapa drivkrafter till arbete för denna grupp. Som beskrivs i kapitel 2 beräknas antalet personer med äldreförsörjningsstöd öka under kommande år. Detta innebär att fler och fler kommer att möta stödets höga marginal-effekter. Ett fribelopp för arbetsinkomster kommer ge större möjligheter för denna grupp att påverka sin ekonomiska situation.

Behovsprövningen i äldreförsörjningsstödet bedöms som tillräckligt skarp även med föreslagen regeländring, i och med att fribeloppet sätts på en relativt låg nivå och att inkomster därutöver kommer att minska äldreförsörjningsstödet. Nivån på fribeloppet bedöms dock som tillräckligt högt för att göra skillnad för den enskildes ekonomiska situation.

4.6.2 Höjd nivå på skälig bostadskostnad

Utredningens förslag: Skälig bostadskostnad höjs till 7 000 kronor per månad.

Skälen för utredningens förslag

Förslaget är en följdändring med anledning av det höjda bostadskostnadstaket i bostadstillägget.

¹⁵⁷ 4 kap. 1 b § Socialtjänstlagen (2001:453), SoL. För den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Denna beräkningsregeln gäller under två år.

4.6.3 Behov av fortsatt utredning för genomförande

Möjligheten för äldre att få ekonomiskt bistånd från socialtjänsten

I förarbetena till införandet av äldreförsörjningsstödet anges att även om staten tar ansvar för att trygga den ekonomiska försörjningen för äldre så innebär detta inte någon förändring av socialtjänstens yttersta ansvar för medborgarnas försörjning. I de fall den som är berättigad till äldreförsörjningsstöd har behov av ekonomiskt stöd utöver vad som tillgodoses inom äldreförsörjningsstödet, är han eller hon hänvisad till att söka ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten.¹⁵⁸

Som beskrivs i kapitel 2 avsnitt 2.7.1 har olika studier visat att det är svårt för äldre att få ekonomiskt bistånd från kommunen. I en studie ges även exempel på äldre som har uppfattningen om att de på grund av sin ålder inte har rätt till ekonomiskt bistånd och att detta kan ha förmedlats från socialtjänsten.¹⁵⁹

Det är utredningens åsikt att äldre med knapp ekonomi är en särskilt utsatt grupp och det är av stor vikt att de får det ekonomiska stöd de har rätt till. Enligt utredningen kan det därför finnas skäl att närmare undersöka socialtjänstens tolkning av lagstiftningen vid handläggningen av ekonomiskt bistånd till äldre.

4.6.4 Avfärdade reformer

Höjning av skälig levnadsnivå i äldreförsörjningsstödet

I avsnitt 2.3.2 ser vi att en person med äldreförsörjningsstöd haft en real ökning av sin disponibelinkomst med 18,1 procent sedan 2003. I denna ökning ingår även höjningar av bostadstillägget och vi har utgått från en viss bostadskostnad. Sett endast till skälig levnadsnivå i äldreförsörjningsstödet har nivån höjts reellt med 14,8 procent för en ensamstående och 11,7 procent för en sammanboende sedan 2003. Detta kan jämföras med höjningen av riksnormen i försörjningsstödet under samma period som har varit 4,3 procent för en ensamstående och 1,7 procent för en sammanboende.

Höjningarna av skälig levnadsnivå i äldreförsörjningsstödet har gjorts i samband med höjningar av bostadstillägget. Detta eftersom

¹⁵⁸ Prop. 2000/01:136 s. 27.

¹⁵⁹ Thelin (2013), s.71.

en höjning av bostadstillägget enbart leder till en motsvarande minskning i äldreförsörjningsstödet för denna grupp om inte skälig levnadsnivå höjs i samma utsträckning. Till skillnad från förändringarna av riksnormen för försörjningsstödet har det inte legat någon särskild analys av rimlig konsumtion eller dylikt till grund för beslut om höjning av skälig levnadsnivå i äldreförsörjningsstödet. Höjningarna av skälig levnadsnivå har snarare gjorts mot bakgrund av att man har velat förbättra ekonomin även för pensionärerna med de lägsta inkomsterna.¹⁶⁰

Som beskrivs i kapitel 2 avsnitt 2.2.2. avser äldreförsörjningsstödet att möjliggöra nödvändig konsumtion för äldre. Utredningen bedömer att stödet har haft en god real utveckling sedan 2003 och att ytterligare höjning av stödet inte är motiverad, mot bakgrund av att stödet endast ska garantera en viss lägsta levnadsnivå.

¹⁶⁰ Se t.ex. prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 11 s.32.

5 Effekter av förslagen

Förslagen i kapitel 4 ger upphov till effekter av olika slag. Storleken på effekterna beror på storleken på höjningen av grundnivån och vilken storlek på tilläggsbeloppet som väljs för garantipensionen. I beräkningen i detta kapitel har som exempel valts de nivåer som redovisas i kapitel 4. I kapitlet redogörs för kostnader, fördelnings-effekter, effekter på ekonomisk jämställdhet och marginaleffekter. Därutöver presenteras några typfall.

Beräkningarna i detta kapitel är gjorda med mikrosimuleringsmodellen Fasit 2015 version 3. Makroprognosen som ligger till grund i modellen är den som presenterades i Budgetproposition för 2018. Beräkningarna är utförda på år 2019 då detta är det första möjliga år som reformerna skulle kunna införas. Det har inte gjorts några beräkningar på längre sikt då verktyg saknas för detta. Beräkningarna för paketet är statiska, vilket innebär att hänsyn inte tas till eventuella beteendeförändringar. Beräkningarna för ett senare uttag av garantipensionen har dock gjorts både med och utan antagande om beteendeeffekter.

De finns osäkerhet i beräkningarna av flera anledningar, bl.a. till följd av osäkerhet i makroprognos, eventuella beteendeförändringar och utformningen av beräkningsmodellen mm.

5.1 Kostnader för reformerna

De flesta av reformerna som föreslås i denna rapport får full och omgående effekt på utgifterna och inkomstfördelningen. Dessa reformer är förstärkningar av garantipensionen och bostadstillägget, men också effektiviseringar i bostadstillägget och ett ökat arbetsincitament i äldreförsörjningsstödet. Reformerna beskrivs i det följande som ”paketet”.

Kostnaderna för att stimulera framtida garantipensionärer att arbeta längre och ta ut pension senare behöver göras med ett annat analysverktyg och påverkar dessutom både statens utgifter och fördelningen av inkomster på ett annat sätt än paketet ovan och behandlas därför separat. Denna reform innebär framför allt att utgifterna periodiseras annorlunda och leder till att utgifterna minskar i närtid och istället ökar på längre sikt. Dessutom är effekten mycket beroende på vilka antaganden avseende beteendeförändringar som görs.

5.1.1 Kostnader för paketets reformer med omedelbar effekt

Exempelförslagets¹⁶¹ effekt är omgående och den totala offentliga finansiella nettokostnaden är ca 1,4 miljarder kronor, men för staten är nettokostnaden ca 2,1 miljarder kronor. Skillnaden på nettoeffekten mellan offentlig sektor och stat beror huvudsakligen på att de kommunala skatterna ökar när garantipensionen ökar. Uppdelat på olika anslag innebär reformen ökade kostnader för staten för garantipension på 2,6 miljarder kronor år 2019, men också minskade utgifter på andra anslag (se tabell 5.1). Trots en höjning av bostadskostnadstaket i bostadstillägget minskar utgifterna för bostadstillägget med 487 miljoner kronor.¹⁶² Det beror på att det samtidigt införs en striktare inkomstprövning som genererar besparingar. Då äldreförsörjningsstödet är behovsprövat minskar det statens utgifter med 3 miljoner kronor på grund av höjningar i garantipensionen och bostadstillägget. Det särskilda bostadstillägget ökar med 5 miljoner. Försörjningsstödet som belastar kommunernas budgetar minskar med 16 miljoner kronor som en följd av högre garantipensioner. Högre inkomst i form av garantipension innebär också att mer skatt betalas av berörda individer. För denna grupp äldre är det framför allt den kommunala inkomsts-katten som ökar, vilket innebär en ekonomisk förstärkning för primärkommuner och landsting med 692 miljoner kronor. Skatteintäkterna för staten ökar endast med 2 miljoner kronor.

¹⁶¹ Kostnaden för att stimulera ett senare uttag av garantipensionen är inte inkluderad i denna beräkning.

¹⁶² Reformförslagen för bostadstillägg gäller endast för de som är 65 år och äldre.

Tabell 5.1 Förändring av utgifter år 2019 för reformer med omedelbar effekt

Miljoner kronor

| | |
|--|--------------|
| Garantipension | 2 563 |
| Bostadstillägg | -487 |
| Särskilt bostadstillägg | 5 |
| Äldreförsörjningsstöd | -3 |
| Försörjningsstöd | -16 |
| Slutlig skatt, inkl. kyrkoavgift och begravningsavgift | 692 |
| Utgifter för staten | 2 078 |
| Offentligfinansiell nettokostnad | 1 410 |

Anm. Slutlig skatt inkluderar statlig och kommunal skatt, begravningsavgift och kyrkoavgift. Kyrkoavgiften ökar med 18 miljoner, begravningsavgiften ökar med 5 miljoner och den statliga skatten ökar med 2 miljoner medan den resterande och allra största delen består av kommunalskatt, 669 miljoner.

Källa: Egna beräkningar.

5.1.2 Kostnader för att stimulera ett senare uttag av garantipensionen

Tabell 5.2 visar de effekter som påverkar inkomst- respektive garantipensionen vid ett senarelagt uttag från 65 till 67 års ålder med och utan utredningens förslag.

Tabell 5.2 Översikt av faktorer som påverkar pensionen vid senarelagt uttag, inklusive effekten av utredningens förslag

| Förändrad pension vid senareläggning från 65 till 67 års ålder | | |
|---|---|---|
| Faktor | Påverkan på inkomstpensionen | Påverkan på garantipensionen |
| Sänkning av delningstalet (återstående genomsnittlig livslängd minskar). | Ca 9 % ökning av pensionen vid uttag vid 67 istället för 65 års ålder | <i>Med föreslagen förändring:</i> Garantipensionen räknas om med delningstalet vid uttags-tidpunkten, ger ca 9 % ökning från 65 till 67 års ålder |
| Förskottsräntan (inkluderad i inkomstpensionens delningstal) verkar under färre år | Minskar skillnaden mellan uttag 65 och uttag 67 med ca 1,5 % | Garantipensionen prisindexeras, ej relevant |
| Inkomstindexeringen ökar pensionsbehållningen snabbare än följsamhetsindexeringen under år som pensionen skjuts upp | $1,016^2 =$ ökning med 3,23 % mellan 65 och 67 år | Garantipensionen prisindexeras, ej relevant |
| Arvsvinster under de två år som behållningen inte tas ut. | 2 % (från 65 till 67, enligt SCB) | <i>Med föreslagen förändring:</i> 2 % (från 65 till 67 enligt SCB) |
| Ökad behållning p.g.a. arbetsinkomster under de två år som uttaget skjuts upp. | Beror på lönen, ej medräknat här | Dessa ökar pensionsunderlaget i inkomstpensionen vilket avräknas mot garantipensionen |
| Garantipensionen beräknas utifrån delningstalet i inkomstpensionen vid 65 år oavsett uttagstidpunkt. | Ej relevant | Beräkningen av inkomstpensionen i underlaget till garantipensionen bortser från ökning som beror på senare uttag av inkomstpensionen. |
| Total effekt | Ca 12,7 procent¹⁶³ (exklusive effekten av eventuella arbetsinkomster) | <i>Med föreslagen förändring:</i> Ca 11 procent (exklusive effekten av eventuella arbetsinkomster) |

Kostnaden för förslaget är beroende av i vilken mån de förändrade incitamenten leder till beteendeförändringar hos garantipensionärerna. Utredningen ger nedan en uppskattning av kostnaden genom att göra vissa antaganden om hur olika grupper av garantipensionärer förväntas reagera på de nya reglerna.

Utredningen har först bedömt statens kostnad för det sämsta utfallet av utredningens förslag, dvs. att ingen beteendeförändring sker överhuvudtaget. I detta scenario skulle endast kostnaden för den

¹⁶³ Utifrån beräkningar med pensionsmyndighetens typfallsmodell

grupp som idag skjuter på sitt uttag trots att de förlorar pengar på detta överförs till staten. Denna kostnad fasas in under en 20-årsperiod och ökar med en dryg miljon kronor per år efter införandet. Efter 20 år är kostnaden 25 miljoner kronor per år.

För att göra en analys av utfallet om regeländringarna leder till beteendeförändringar krävs en indelning i tre olika grupper enligt nedan.

Den första gruppen är de som nämns ovan, de skjuter idag på uttaget av garantipensionen trots att de förlorar pengar på detta sett över sin livstid. Dessa har antagits fortsätta skjuta på sin garantipension i samma omfattning som tidigare om utredningens förslag genomförs. Det innebär i sin tur en kostnad för staten som ökar för varje ny årskull till dess att alla årskullar omfattas av de nya reglerna.

Den andra gruppen utgörs av dem som idag tar ut sin garantipension vid 65, men som samtidigt fortsätter att arbeta. Dessa antas vara mer uppmärksamma på incitamenten, och förväntas därför börja skjuta även på sitt uttag av pension när reglerna för detta blir mer gynnsamma (sett över livet blir utbetalningen ungefär densamma men periodiseras olika). I denna grupp antas 30 procent skjuta på sitt uttag.

Den sista gruppen (grupp tre) utgörs av dem som idag arbetar fram till 64 års ålder, men som tar ut pension vid 65 och även slutar arbeta vid denna tidpunkt. Av dessa antas 5 procent lockas att skjuta på uttaget ett år genom de bättre incitamenten (alternativt att 2,5 procent skjuter i två år o.s.v.).

Tabell 5.3 Förändring av utgifter över tid vid nya regler för senarelagt uttag av garantipension

Miljoner kronor

| År efter införande | Garantipension | Påverkan på inkomstskatt |
|--------------------|----------------|--------------------------|
| Effekt år 1 | -8 | 19 |
| Effekt år 5 | -4 | 20 |
| Effekt år 10 | 9 | 24 |
| Effekt år 15 | 22 | 28 |
| Effekt år 20 | 35 | 32 |

Källa: Egna beräkningar

Tabellen speglar effekterna på garantipensionen och på inkomstskatten. Förändrade kostnader i bostadstillägget, äldreförsörjningsstödet, försörjningsstödet och arbetsgivaravgiften ingår inte. Eftersom garantipensionen ökar med förslaget bör kostnaderna för andra behovsprövade stöd minska. Denna beräkning bör ses som ett räkneexempel eftersom antagandena om eventuella beteendeförändringar är mycket osäkra.

Att kostnaderna inledningsvis minskar beror på att grupp två och tre, vid en beteendeförändring som motsvarar den ovan beskrivna, ger upphov till ökade skatteintäkter och minskade uttag av garanti-pension under en infasningsperiod. Detta är ett resultat av att grupper som annars hade tagit del av grundskyddet med ett pensionsuttag vid 65 väljer att skjuta på uttaget. När dessa grupper börjar skjuta på uttaget uppstår en engångsbesparing som fasas in under 20 år. Dessutom innebär deras förlängda arbetsliv ökade skatteintäkter. Vid periodens slut ger förslaget en nettokostnad på 3 miljoner kr per år. Detta främst på grund av kostnaderna för grupp ett.

5.2 Fördelningseffekter av hela paketets reformer¹⁶⁴

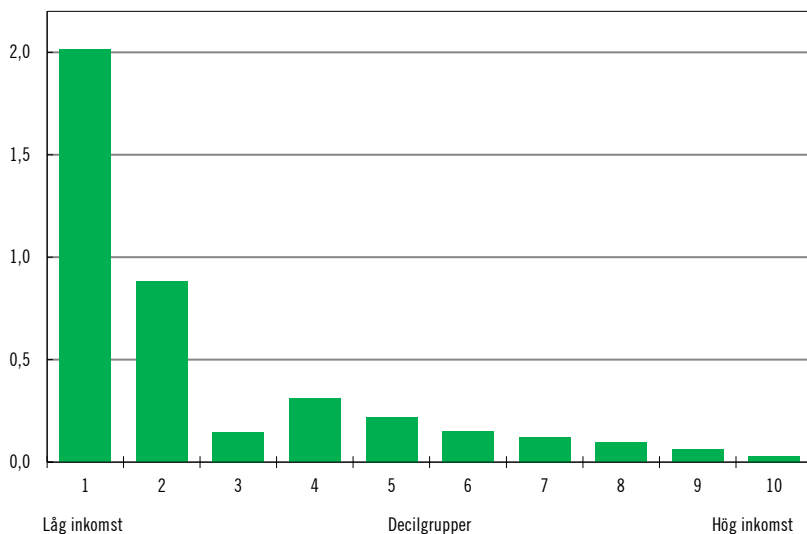
En av utredningens utgångspunkter är att reformerna ska ha en tyngdpunkt på de ekonomiskt svagaste. Fördelningsprofilen för hela paketet har därför varit viktig i utformningen samtidigt som utredningen har haft som mål att effektivisera inkomstprövningen och renodla bostadstillägget, vilket innebär att det kan finnas personer som totalt sett förlorar på paketet. En annan restriktion för utredningen har varit att begränsa antalet som totalt sett missgynnas av reformerna och minimera effekten av en minskad inkomst bland dem.

¹⁶⁴ Effekter av att stimulera ett senare uttag av garanti-pension är inte inkluderade i dessa beräkningar.

De som är 65 år och äldre utgör ca en femtedel av befolkningen. Då reformerna i denna rapport är riktade till de äldre och det finns en viss förskjutning nedåt av de äldre i inkomstfördelningen, analyseras enbart de äldre i figur 5.2 och i de efterföljande figurerna i detta kapitel. Här har indelningen av decilgrupper därför gjorts enbart på de som är 65 år och äldre. Bland de 10 procent som har lägst ekonomisk standard ökar den ekonomiska standarden med i genomsnitt 2,0 procent och i gruppen över ökar den med 0,9 procent. Den procentuella ökningen av ekonomisk standard är betydligt mer begränsad högre upp i inkomstfördelningen. Reformerna är därmed totalt sett fördelningsmässigt mycket träffsäkra.

Figur 5.2 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard i gruppen 65 år och äldre

Procent



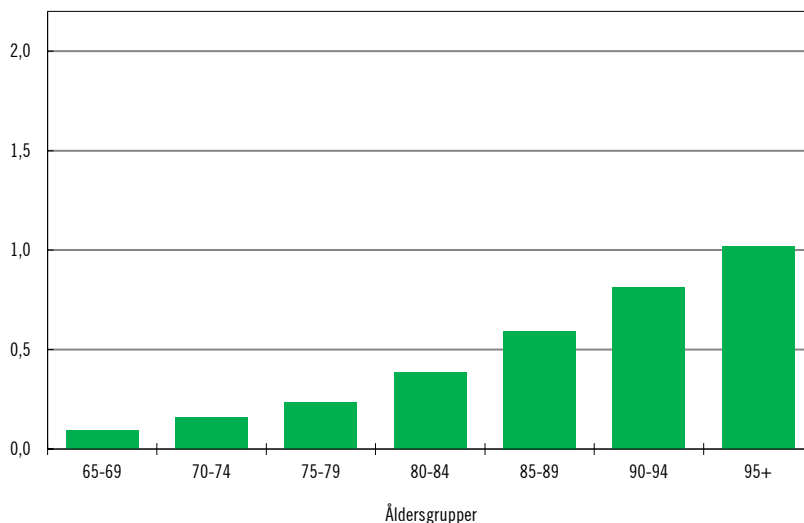
Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.

Källa: Egna beräkningar.

Figur 5.3 visar att i genomsnitt påverkas pensionärerna mer positivt av exempelförslaget ju äldre de är. Det beror på att de äldsta i högre grad tar del av grundskyddet än de yngre pensionärerna. Antalet personer i respektive åldersgrupp avtar med stigande ålder.

Figur 5.3 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard i olika åldersgrupper

Procent



Källa: Egna beräkningar.

Reformerna påverkar befolkningen i olika delar av landet olika. Äldre personer som bor ute på landsbygden gynnas mer av reformerna än andra. De får i genomsnitt nästan dubbelt så stor ökning av den ekonomiska standarden som de som bor i storstäder och pendlingskommuner till dessa (se figur 5.4). Detta beror på att grundskyddet i genomsnitt är en större del av de äldres inkomster där än i och i närheten av de större städerna.

Figur 5.4 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard i olika regioner i gruppen 65 år och äldre



Källa: Egna beräkningar.

5.2.2 Effekter ur ett ekonomiskt jämställdhetsperspektiv

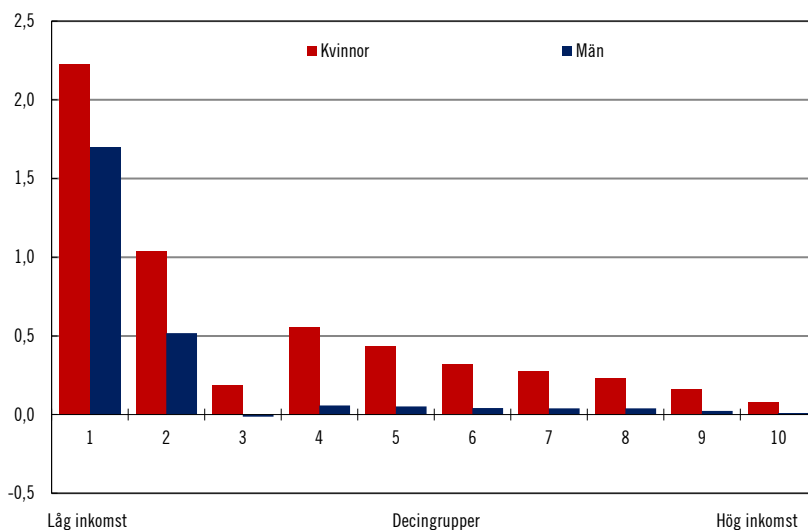
Det är också mycket viktigt att analysera hur reformerna påverkar kvinnor och män ur ett ekonomiskt jämställdhetsperspektiv. För att göra jämförelsen rättvis används inkomstbegreppet individuell disponibelinkomst¹⁶⁷ då begreppet ekonomisk standard jämnar ut inkomsterna i hushållet och därmed mellan könen eftersom män och kvinnor som bor tillsammans tilldelas samma ekonomiska standard. Oavsett var i inkomstfördelningen personer befinner sig, med undantag för den högsta decilgruppen, så ökar den individuella disponibla inkomsten mer i genomsnitt för kvinnor än för män (se figur 5.5). Den genomsnittliga ökningen är låg för män i samtliga decilgrupper utom de två lägsta. Då pensionssystemet är könsneutralt kommer även dessa män till stor del gynnas av förstärkningarna i grundskyddet. I den lägsta decilgruppen ökar kvinnors individuella disponibla inkomst med 2,2 procent och mäns med 1,7 procent. Då förslaget också innehåller en förstärkning av grundnivån

¹⁶⁷ Se avsnitt 2.4.1 för definition av individuell disponibel inkomst.

i garantipensionen, och behovsprövningen i denna del är relativt svag, kommer den genomsnittliga inkomstökningen var märkbar även i de högre decilgrupperna. Totalt sett är 80 procent av de som påverkas direkt av reformerna kvinnor.

Figur 5.5 Genomsnittlig förändring av individuell disponibel inkomst bland kvinnor och män 65 år och äldre

Procent



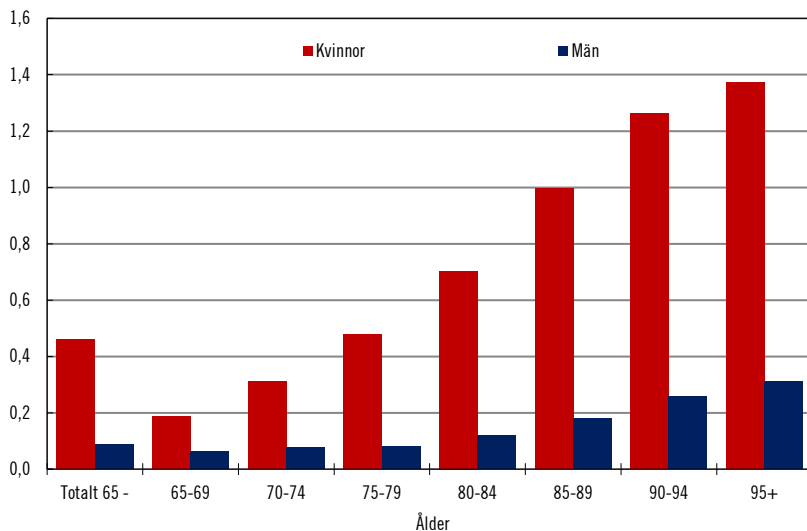
Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.

Källa: Egna beräkningar.

Figur 5.6 visar att ju äldre åldersgrupp desto mer gynnas gruppen och kvinnor gynnas betydligt mer än män. Därmed stärks den ekonomiska jämställdheten till följd av reformerna. Den genomsnittliga individuella inkomsten ökar med 0,5 procent för kvinnor som är 65 år och äldre och med 0,1 procent för männen. Det motsvarar en genomsnittlig ökning på 78 kronor respektive 21 kronor per månad. Totalt ökar hushållens disponibla inkomst med 1 387 miljoner till följd av reformerna. Av dessa går fyra femtedelar till kvinnor och en femtedel till män.

Figur 5.6 Genomsnittlig förändring av individuell disponibel inkomst bland kvinnor och män i olika åldersgrupper

Procent



Källa: Egna beräkningar.

Då pensionssystemet är könsneutralt och pensionerna till största del baseras på tidigare arbetsinkomster, är inkomsterna bland äldre i genomsnitt lägre för kvinnor än för män. År 2015 var inkomstgapet¹⁶⁸ bland personer som är 65 år och äldre 28,4 procent. Det innebär att kvinnor i genomsnitt har en inkomst som är 28,4 procent lägre än den genomsnittliga för män. Med de föreslagna reformerna minskar detta inkomstgapet med 0,3 procentenheter. Trots att reformerna till största del gynnar kvinnor är förändringen i pensionsgapet tämligen begränsad. Det beror på att reformerna i grundskyddet med dess utjämnande egenskaper är litet i förhållande till hela det allmänna pensionssystemet och de äldres övriga inkomster. För att helt utjämna skillnaderna mellan könen och samtidigt bevara kopplingen mellan förvärvsinkomster och pension, krävs en mer jämställd arbetsmarknad.

¹⁶⁸ Skriv definition avseende vilket begrepp du använder.

5.2.3 Relativt låg ekonomisk standard

Relativt låg ekonomisk standard mäts ofta med måttet R60 som är andelen med en ekonomisk standard under 60 procent av medianinkomsten.¹⁶⁹ Denna andel minskar till följd av reformerna (se tabell 5.4). Den minskar mer bland kvinnor än män, vilket beror på att kvinnor i högre grad tar del av grundskyddet. Ju äldre grupp pensionärer som avses desto mer minskar andelen med låg ekonomisk standard då äldre i högre grad tar del av grundskyddet än yngre.

Tabell 5.4 Andel och förändring av andel med en ekonomisk standard under R60 i olika åldersgrupper till följd av reformer år 2019

| Ålder | Procent | | | | | |
|-------|---------------|--------------|-----------|---------------|--------------|-----------|
| | Kvinnor | | | Män | | |
| | Utan reformer | Med reformer | Differens | Utan reformer | Med reformer | Differens |
| 65-69 | 10,5 | 10,3 | -0,2 | 9,3 | 9,1 | -0,2 |
| 70-74 | 12,9 | 12,6 | -0,3 | 9,1 | 8,8 | -0,3 |
| 75-79 | 18,9 | 18,3 | -0,6 | 10,1 | 9,8 | -0,3 |
| 80-84 | 23,1 | 21,9 | -1,2 | 10,4 | 9,8 | -0,6 |
| 85-89 | 30,1 | 28,0 | -2,1 | 13,0 | 12,4 | -0,6 |
| 90-94 | 37,6 | 34,1 | -3,5 | 15,0 | 14,1 | -0,9 |
| 95+ | 43,3 | 38,4 | -4,9 | 22,6 | 22,1 | -0,5 |
| 65+ | 18,1 | 17,2 | -0,9 | 10,0 | 9,7 | -0,3 |

Anm. Nivån utan reformer är en framskrivning av år 2015 i modellen Fasit.

Källa: Egna beräkningar.

5.2.4 En viss omfördelning av resurserna mellan grundskyddspensionärerna - en del drar fördel av förstärkningarna och andra förlorar till följd av reformer som genererar besparingar

Flera delar i exempelförslaget bidrar till en högre inkomst för många hushåll. Ett mycket stort antal personer får högre garantipension. Höjningen av grundnivån träffar alla som har garantipension och dessutom kommer nya personer bli berättigade till en liten del garantipension när nivån höjs. En stor del av garantipensionärerna kommer också vara berättigade till tillägget i garantipensionen. De

¹⁶⁹ Se avsnitt 2.4.1 för en mer utförlig beskrivning av måttet.

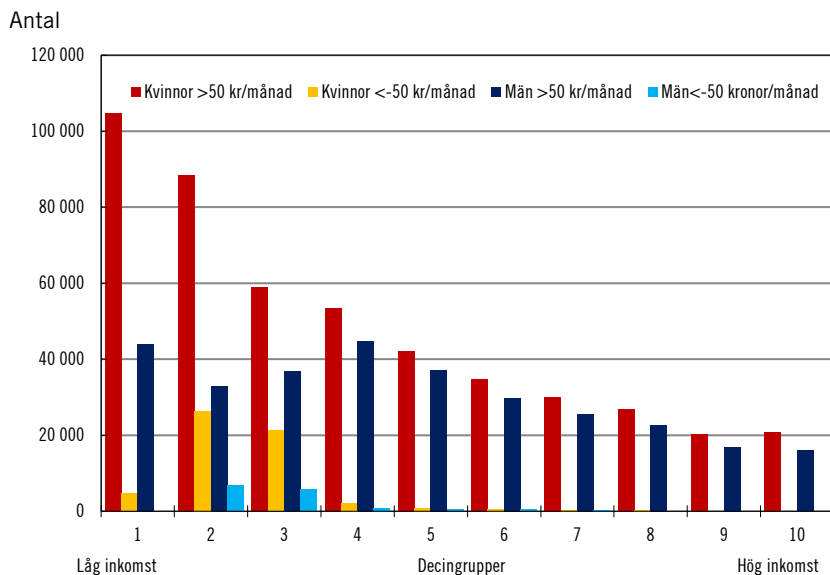
med bostadstillägg och höga bostadskostnader kan få högre bostadstillägg när taket höjs. Även det höjda fribeloppet i bostadstillägget bidrar till bättre ekonomi för de som har inkomster som är högre än dagens garantipension. Personer med äldreförsörjningsstöd kan dryga ut sin inkomst med arbetsinkomster till viss del.

I paketet ingår också ett antal reformer som ger besparingar och förenklar och effektiviserar regelsystemet. Konsumtionsstödet tas bort och inkomstprövningen stärks då alla inkomster likabehandlas inom bostadstillägget. Därutöver höjs avräkningen av bostadstillägget i det högre inkomstintervallet. Det finns individer som får en försämrad ekonomi pga. de reformer som leder till besparingar, främst på grund av att de förbättringar de får genom reformen är mindre än de försämringarna de får på grund av besparingarna. Paketet är konstruerat för att minimera antalet som totalt sett missgynnas av reformerna. Men när målet är att också införa en ökad inkomstprövning och renodling av bostadstillägget så är det oundvikligt att det uppstår förlorare.

Figur 5.7 visar att de som får en ekonomisk förbättring till större del finns längre ner i inkomstfördelningen. Fler kvinnor än män är positivt gynnade av reformerna. Då fler kvinnor än män tar del av grundskyddet kommer det också vara fler kvinnor än män som påverkas negativt av besparingarna. De som förlorar ligger längre ner i inkomstfördelningen då en del av besparingarna görs i bostadstillägget vilket är ett stöd som riktas till de längre ner i inkomstfördelningen. Flest negativt påverkade finns i decilgrupp 2 och 3. De i decilgrupp 1 påverkas i mindre utsträckning negativt. I de lägre decilgrupperna finns en stor andel som tar del av tillägget i garantipensionen och detta motverkar i många fall besparingarna i bostadstillägget, men inte alltid.

Det kan vara politisk svårt att genomföra reformer som innebär att grupper förlorar. Ett sätt att minska antalet personer som förlorar på reformerna är att ta bort någon av de besparande reformerna. Om detta skulle vara aktuellt så är det reformen som höjer kvoten för avräkning av reduceringsinkomsten som är den mest aktuella att inte genomföra. Denna förändring har minst principiell betydelse och begränsar antalet förlorare effektivt till en liten kostnad.

Figur 5.7 Antal personer med förbättrad respektive försämrad ekonomisk standard i olika decilgrupper i åldersgruppen 65 år och äldre



Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.
Källa: Egna beräkningar.

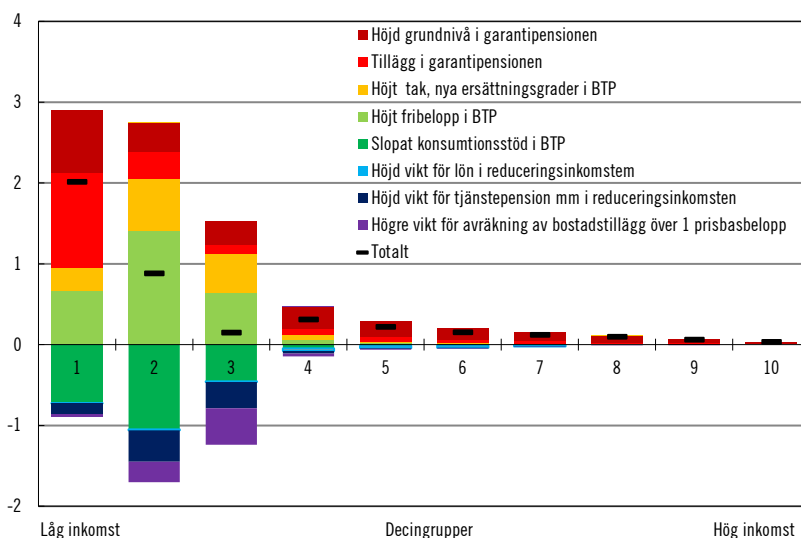
Figur 5.8 visar den genomsnittliga förlusten bland de som får en sänkt ekonomisk standard. Vi studerar här endast personer som får en sänkt ekonomisk standard på 50 kronor eller mer per månad. Den genomsnittliga förlusten är betydligt mindre i de lägre decilgrupperna än i de lite högre upp i inkomstfördelningen. Men i figur 5.8 kan man se att det är ett mycket litet antal personer som drabbas av de större förlusterna. De flesta förlorarna finns längre ner i inkomstdelningen där de genomsnittliga förlusterna är små.

Lista över reformer i paketet

- Höjd grundnivå i garantipensionen.
- Tillägg i garantipensionen.
- Höjt tak och förändrade ersättningsgrader i bostadstillägget.
- Höjt fribelopp i bostadstillägget.
- Sloppt konsumtionsstöd i bostadstillägget.
- Likabehandling av löneinkomster.
- Likabehandling av tjänstepension.
- Högre avräkning av reduceringsinkomsten över ett basbelopp.
- Fribelopp för arbetsinkomst i äldreförsörjningsstödet.

Figur 5.9 Bidrag från olika reformer till förändringen av ekonomisk standard

Procent

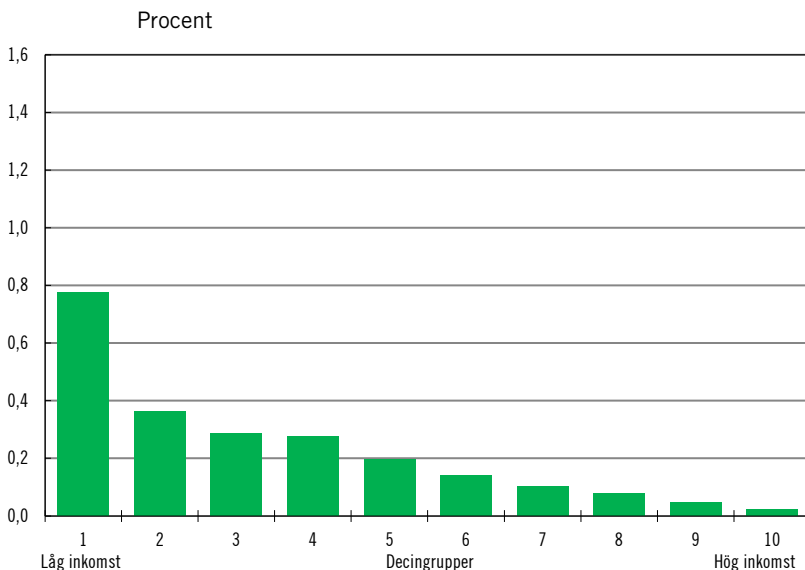


Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.
Källa: Egna beräkningar.

5.3.1 Effekter av höjd grundnivå i garantipensionen

En höjning av grundnivån i garantipensionen träffar bäst i den lägsta decilgruppen där den procentuella ökningen av den ekonomiska standarden i genomsnitt är 0,8 procent (se figur 5.10). Men den träffar också till ganska stor del högre upp i inkomstfördelningen även om det är med avtagande grad. Den fördelningsmässiga träffsäkerheten är relativt svag, vilket diskuteras i avsnitt 3.3. Det beror på att stödet behovsprövas i låg grad. Garantipensionen prövas endast mot den allmänna inkomstpensionen. Disponibel inkomst ökar med 816 miljoner av att höja grundnivån i garantipensionen med 200 kronor per månad.

Figur 5.10 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard till följd av höjd garantipension



Källa: Egna beräkningar.

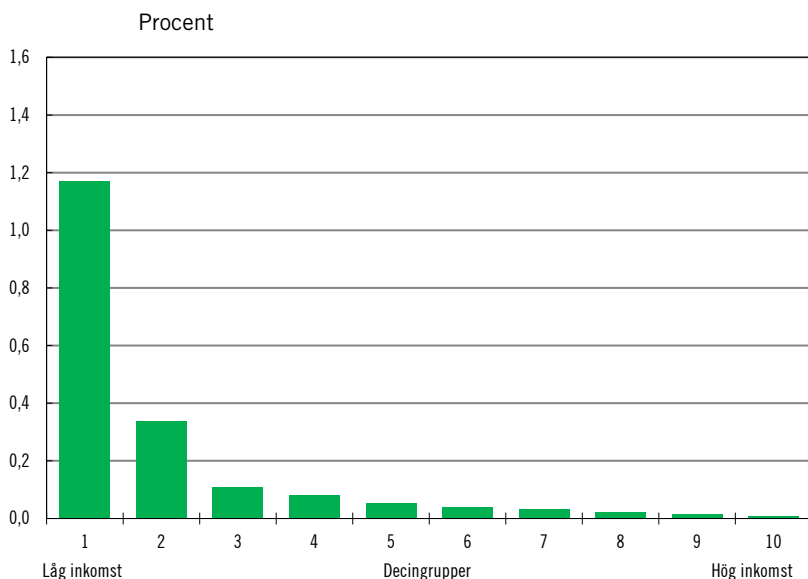
Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.

5.3.2 Effekter av tillägget i garantipensionen

Tilläggsbeloppet som inkomstprövas mot tjänstepension och kapitalinkomster har en mycket högre träffsäkerhet ur fördelnings-synpunkt än den generella höjningen av garantipensionen (se figur 5.11). Den höjer ekonomisk standard med 1,2 procent i decilgrupp

1. I den övre halvan av inkomstfördelningen är ökningen knappt märkbar genom införandet av tillägget. Disponibel inkomst ökar med 630 miljoner kronor av reformen.

Figur 5.11 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard till följd av nytt tillägg i garantipensionen



Källa: Egna beräkningar.

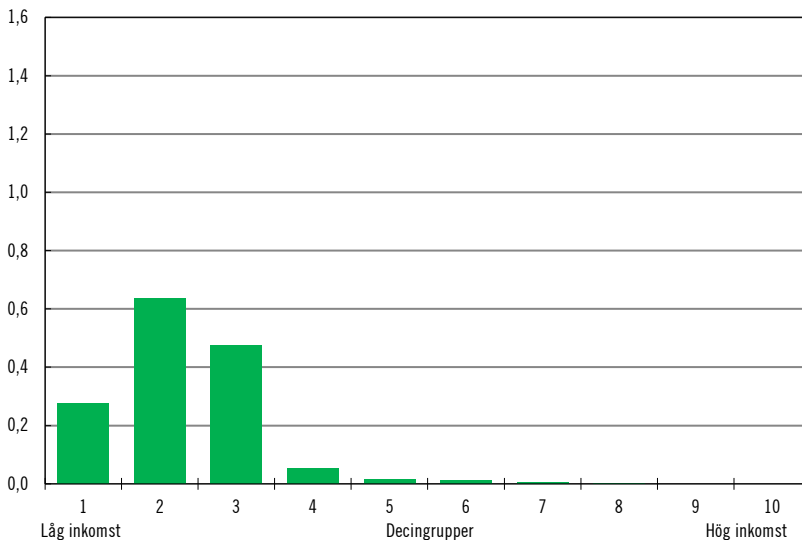
Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.

5.3.3 Effekter av förändrad ersättningsgrad och höjt tak i bostadstillägget

Det höjda taket och den höjda ersättningsgraden för bostadskostnader upp till 3 000 kronor träffar huvudsakligen personer i de tre lägsta decilgrupperna då det är där mottagarna av bostadstillägg huvudsakligen finns (se figur 5.12). Disponibel inkomst ökar med 500 miljoner kronor av reformen.

Figur 5.12 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard till följd av höjt tak och förändrade ersättningsgrader i bostadstillägget

Procent



Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.

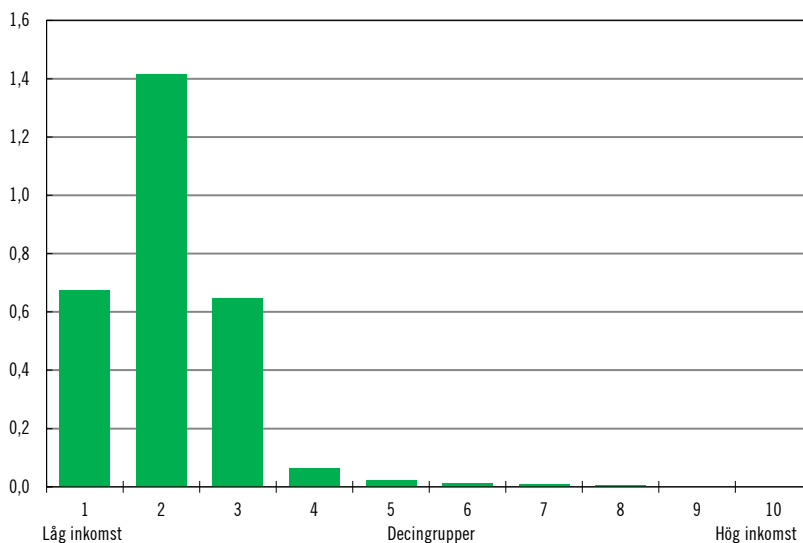
Källa: Egna beräkningar.

5.3.4 Effekter av höjt fribelopp i bostadstillägget

Höjningen av fribeloppet i bostadstillägget är en anpassning till att garantipensionen har höjts. Det kommer huvudsakligen påverka de tre lägsta decilgrupperna där mottagarna av bostadstillägg finns (se figur 5.13). Mest påverkas decilgrupp 2. Här är andelen med bostadstillägg störst. Reformen medför att disponibel inkomst ökar med 918 miljoner kronor.

Figur 5.13 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard till följd av höjt fribelopp i bostadstillägget

Procent



Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.

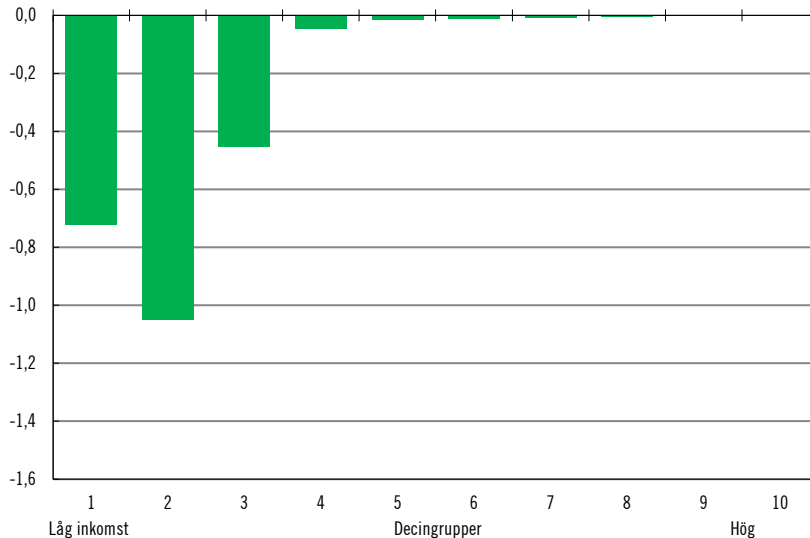
Källa: Egna beräkningar.

5.3.5 Effekter av borttaget konsumtionsstöd i bostadstillägget

På samma sätt som förstärkningar av grundskyddet påverkar de i decilgrupp 1 till 3 kommer även besparingar påverka decilgrupp 1 till 3. Effekten av renodlingen av bostadstillägget genom borttagandet av konsumtionsstödet i bostadstillägget, som görs för att minska risken för exportabilitet och för att uppnå stödets syfte, är störst i decilgrupp 2 och bidrar till att sänka ekonomisk standard med 1,0 procent. Där är andelen bidragstagare av bostadstillägg högst (se figur 5.14). Reformen innebär att disponibel inkomst minskar med 734 miljoner.

Figur 5.14 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard till följd att konsumtionsstödet i bostadstillägget tas bort

Procent



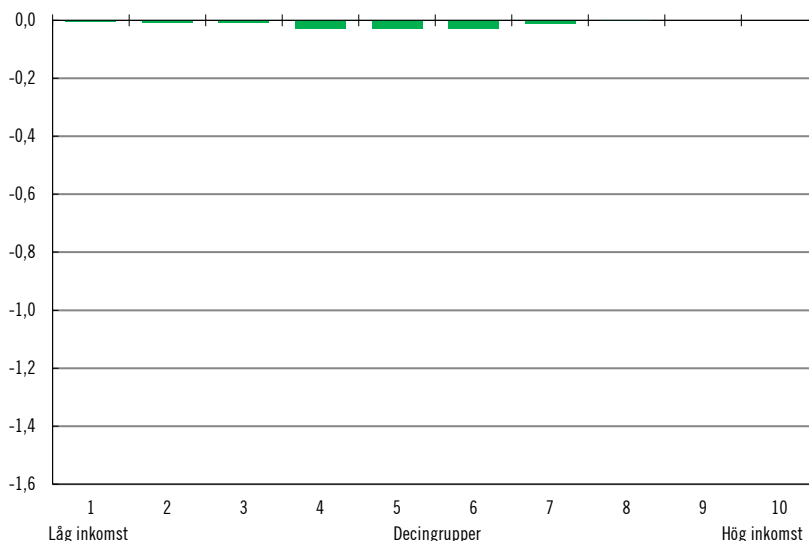
Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.
Källa: Egna beräkningar.

5.3.6 Effekter av ökad avräkning för löner

En likabehandling av olika inkomstslag innebär bl.a. att löneinkomster reducerar bostadstillägget mer än tidigare. Bland personer 65 år och äldre är det få som påverkas av detta och därmed blir effekten på den genomsnittliga ekonomiska standarden liten (se figur 5.15). De som påverkas ligger också oftare högre upp i inkomstfördelningen än vad som är fallet vid de andra besparingar som föreslås. Den offentligfinansiella nettobesparingen av denna reform är 55 miljoner och är därmed mycket liten i sammanhanget.

Figur 5.15 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard till följd av att löneinkomster hanteras på samma sätt som övriga inkomster i beräkningen av reduceringsinkomsten

Procent



Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.

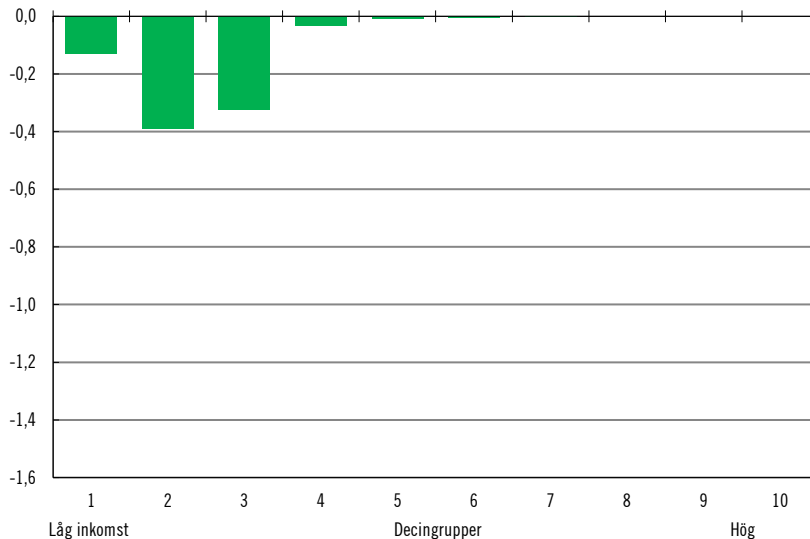
Källa: Egna beräkningar.

5.3.7 Effekter av ökad avräkning av tjänstepension

Även en likabehandling av inkomstslag, med en höjning av avräkningen för tjänstepension och privat pension mm, vid beräkning av bostadstillägget påverkar den del av inkomstfördelningen där bostadstillägget träffar, dvs. decilgrupp 1 till 3. Reformen innebär att de resurser som finns används effektivare för att hjälpa de svagaste. Disponibel inkomst minskar med 299 miljoner till följd av reformen.

Figur 5.16 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard till följd av att tjänstepension och privat pension hanteras på samma sätt som övriga inkomster i beräkningen av reduceringsinkomsten

Procent



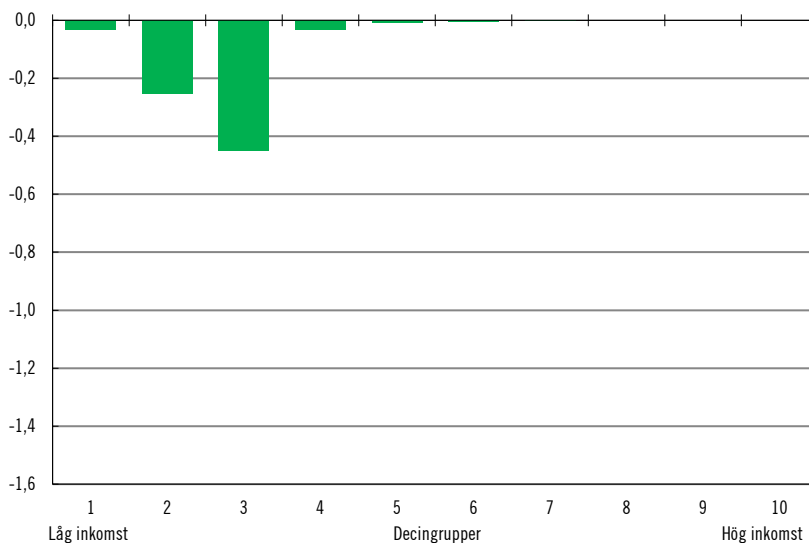
Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.
Källa: Egna beräkningar.

5.3.8 Effekt av ökad avräkning i det högre inkomstintervallet

Även den likabehandling av inkomstnivåer som innebär att reduceringsinkomsten avräknas i samma takt i hela intervallet kommer påverka dem med högre inkomster bland mottagarna av bostadstillägget (se figur 5.17). Denna reform träffar därför i genomsnitt lite högre upp i inkomstfördelningen än t.ex. borttagandet av konsumtionsstödet. Reformen som är en besparing bidrar till att resurser kan användas effektivare. Disponibel inkomst minskar med 279 miljoner till följd av reformen.

Figur 5.17 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard till följd av högre avräkningskvot för reduceringsinkomsten för reduceringsinkomster över ett basbelopp

Procent



Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.
Källa: Egna beräkningar.

5.3.9 Effekt av fribelopp på arbetsinkomst i äldreförsörjningsstödet

Införande av ett fribelopp i äldreförsörjningsstödet på 24 000 kronor per år i arbetsinkomsten innebär en ökning av disponibel inkomst på 2 miljoner, då ingen hänsyn tas till eventuella beteendeffekter. Även om man skulle räkna med beteendeffekter så blir det en mindre kostnad, eftersom det är en liten målgrupp. I slutet av 2017 var det ca 23 500 personer som hade försörjningsstöd. I stort sett hela ökningen av ekonomisk standard är i den lägsta decilgruppen. Fördelningseffekterna blir försumbara pga. den svaga ökningen.

5.4 Typfall med effekter för enskilda individer

Förslagen påverkar grundskyddspensionärerna i olika hög grad. Hushåll med svagare ekonomi och hög hyra gynnas mest.

Ensamstående med fullt bostadstillägg (bostadskostnad vid det nya taket på 7 000 kronor/månaden) och full garantipension, men utan tjänstepension, är de som tjänar mest på reformerna. Dessa är dock relativt få. I typfall 1 i tabell 5.5 framgår att disponibel inkomst ökar med 1 323 kronor per månad för personer som tillhör denna kategori.

En mer typisk grundskyddspensionär har dock en mindre andel garantipension, men har dessutom tjänstepension. I typfall 2 har personen en inkomstpension på 8 000 kronor per månad, en garantipension på 1 863 kronor och tjänstepension på 1 000 kronor. Hyran är 5 500 kronor per månad. Ökningen av garantipensionen blir mindre för denna person än i typfall 1. Bostadstillägget minskar i detta typfall. Disponibel inkomst stiger med 71 kronor per månad i typfall 2.

Typfall 3 är ett hushåll där den ena parten är en typisk grundskyddspensionär, (liksom i typfall 2) och den andra parten har en betydligt högre pension, kommer grundskyddspensionären få en mindre ökning av garantipensionen. Det beror på att tilläggsbeloppet i garantipensionen är större för ogifta än gifta. Då paret tillsammans har relativt goda inkomster kommer de inte vara berättigade till bostadstillägg och påverkas därmed inte av reformerna inom stödet. Disponibel inkomst ökar med 150 kronor per månad för detta hushåll.

I typfall 4 har en ensamstående pensionär vid sidan om pensionen en löneinkomst på 15 000 kronor per månad och en hyra på 7 000 kronor. Med dagens regler kan man ha en sammanlagd pensions- och arbetsinkomst över 30 000 kronor i månaden och fortfarande ha bostadstillägg. I exempelförslaget ingår effektiviseringar av inkomstprövningen i bostadstillägget som minskar möjligheterna att kombinera stödet med väldigt höga inkomster. Eftersom löneinkomster över 24 000 per år kommer att hanteras som alla andra inkomster kommer personer med hög löneinkomst få en minskning av sitt bostadstillägg. I typfallet kommer ökningen av garantipensionen inte kompensera fullt ut för att bostadstillägget minskar. Disponibel inkomst minskar med 1 326 kronor per månad.

Tabell 5.5 Typfall med effekter av reformerna, år 2019

Kronor

| | Före reform | Efter reform | Differens |
|--|---------------|---------------|---------------|
| 1. <i>Ensamstående född 1938 som lever på enbart garantipension med en hyra på 7000 kr</i> | | | |
| - Garantipension | 8 236 | 9 137 | 901 |
| - Bostadstillägg | 5 560 | 6 200 | 640 |
| - Skatt inkl. begravningsavgift | 957 | 1 175 | 218 |
| <i>Disponibel inkomst</i> | <i>12 839</i> | <i>14 162</i> | <i>1 323</i> |
| 2. <i>Ensamstående född 1938 med garantipension, inkomstpension, tjänstepension, bostadstillägg och hyra på 5500 kr.</i> | | | |
| - Garantipension | 1 863 | 2 300 | 437 |
| - Inkomstpension | 8 000 | 8 000 | 0 |
| - Tjänstepension | 1 000 | 1 000 | 0 |
| - Bostadstillägg | 4 081 | 3 809 | -272 |
| - Skatt inkl. begravningsavgift | 1 585 | 1 679 | 94 |
| <i>Disponibel inkomst</i> | <i>13 359</i> | <i>13 430</i> | <i>71</i> |
| 3. <i>Sammanboende födda 1938, en med garantipension och en utan garantipension</i> | | | |
| <i>Person 1</i> | | | |
| - Garantipension | 1 215 | 1 416 | 201 |
| - Inkomstpension | 8 000 | 8 000 | 0 |
| - Tjänstepension | 1 000 | 1 000 | 0 |
| - Skatt | 1 434 | 1 485 | 51 |
| <i>Person 2</i> | | | |
| - Garantipension | 0 | 0 | 0 |
| - Inkomstpension | 15 000 | 15 000 | 0 |
| - Tjänstepension | 2 000 | 2 000 | 0 |
| - Skatt | 3 310 | 3 310 | 0 |
| <i>Disponibel inkomst för hushållet</i> | <i>22 470</i> | <i>22 621</i> | <i>150</i> |
| 4. <i>Ensamstående född 1938 med garantipension, inkomstpension och arbetsinkomst på 15 000 kr och hyra 7000 kr</i> | | | |
| - Lön | 15 000 | 15 000 | 0 |
| - Garantipension | 3 303 | 4 204 | 901 |
| - Inkomstpension | 5 000 | 5 000 | 0 |
| - Bostadstillägg | 1 890 | 0 | -1890 |
| - Skatt inkl. begravningsavgift | 3 653 | 3 990 | 337 |
| <i>Disponibel inkomst</i> | <i>21 540</i> | <i>20 214</i> | <i>-1 326</i> |

Källa: Egna beräkningar.

5.4.1 Typfall för senarelagda uttag

Effekten för de som har både inkomst- och garantipension

De flesta grundskyddspensionärer har främst inkomstgrundad allmän pension och därutöver en andel garantipension som utfyllnad.

Tabell 5.6 visar pensionsnivåer med dagens respektive föreslagna regler¹⁷⁰ samt utbytet i kronor per månad för en pensionär som har haft låga livsinkomster och därför en allmän inkomstrelaterad pension på 5 400 kr per månad vid 65 års ålder, och som överväger att skjuta upp uttaget till 67 års ålder.

Tabell 5.6 Pension vid 70 års ålder givet olika uttagsåldrar för en pensionär med både inkomst- och garantipension

Kronor per månad

| | Inkomst- och premiepension | Garanti- pension | Summa brutto | Netto efter skatt |
|------------------------------------|-------------------------------|---------------------|-----------------|----------------------|
| Uttag vid 65 | 5 350 | 3 059 | 8 409 | 7 397 |
| Uttag vid 67 med dagens regler | 6 413 | 2 779 | 9 192 | 7 993 |
| Uttag vid 67 med föreslagna regler | 6 413 | 3 080 | 9 493 | 8 222 |

Anm: Enligt dagens och utredningens föreslagna regler. Typfallet har beräknats på en person född 1955, börjar arbeta vid 35 och har 15 000 kr/månad i genomsnittlig inkomst. Vid omräkningen av garantipensionen har delningstalet för inkomstpensionen exklusive förskottsräntan använts, samt arvvinster för årskullarna 65–67.

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell och egna beräkningar.

Inkomstpensionens regler kommer inte att påverkas med utredningens förslag. I dagens system innebär den så kallade ”65-årsregeln” att garantipensionen inte reduceras av en ökning av inkomstpensionen som beror på senare uttag. Garantipensionen beräknas alltid som om inkomstpensionen togs ut vid 65 och tar inte med i beräkningen den ökning av inkomstpensionen som beror på att pensionsuttaget gjordes efter 65. Individen i typfallet har dock även haft arbetsinkomster under de två år som uttaget sköts upp, och dessutom har pensionskapitalets storlek ökat genom inkomstindexering. Detta har ökat den inkomstpension som garantipensionen reduceras mot, och därför är garantipensionen vid ett uppskjutet uttag med dagens regler lägre.

¹⁷⁰ I detta avsnitt avses endast utredningens föreslagna regler för senarelagda uttag, således visar tabellen inte effekten av utredningens övriga reformer (som framgår av typfallen i föregående avsnitt).

Med utredningens förslag kommer garantipensionsdelen av pensionen kunna öka vid ett senare uttag. Utgångspunkten för beräkningen är fortfarande den garantipension som individen hade haft om uttaget hade gjorts vid 65, och därefter räknas garantipensionens nivå upp med delningstalet för 67 års ålder samt arvsvinsterna mellan 65 och 67.

5.5 Förändrade marginaleffekter till följd av reformer

Målkonflikten mellan skydd mot utsatthet och drivkrafter till arbete går i praktiken inte att undvika. Marginaleffekterna är höga för de som har garantipension. De som därutöver har bostadstillägg har ännu högre marginaleffekter. Ju högre bostadskostnad desto högre upp i inkomstintervallet kan man vara berättigad till bostadstillägg med höga marginaleffekter som följd. Gruppen med äldreförsörjningsstöd har marginaleffekter på 100 procent.

När utredningen har tagit fram förslag till ett nytt grundskydd har den utgått från Pensionsgruppens önskemål om att vi ska rikta stödet till de pensionärer som är mest utsatta. Det innebär en stark behovsprövning av grundskyddet och därmed högre marginaleffekter för de som redan har grundskydd.

5.5.1 Vad avses med marginaleffekt?

Med marginaleffekter avses ofta det privatekonomiska utbytet för en individ av en marginell inkomstökning. Det förekommer flera olika marginaleffektsbegrepp och definitioner. Generellt ges marginaleffekt betydelsen av hur stor andel som går bort i skatt och avgift samt minskade bidrag av en marginell inkomstökning. Om marginaleffekten är 100 procent så går allt bort i ökade skatter/avgifter och eller i minskade bidrag. Med inkomst avses oftast inkomst av arbete.

I figur 5.18 till 5.20 analyseras marginaleffekten på den disponibla inkomsten till följd av en förändrad inkomstgrundad pension (dvs. tjänstepension, tilläggspension, inkomstpension och premiepension). Det innebär att marginaleffekten i figurerna visar hur stor andel av en bruttoökning av den inkomstgrundande pensionen som individen inte får behålla (på grund av avräkningar i grundskyddet och avdrag för skatt). Syftet med definitionen är att visa hur mycket

det lönar sig att ha en extra intjänad pensionskrona.¹⁷¹ I typfallen i figur 5.21 och 5.22 är utgångspunkten annorlunda. Här antas att individen har gått i pension och har en fast pensionsinkomst eller nivå på äldreförsörjningsstödet. Den margineffekt som mäts är istället förändringen på den disponibla inkomsten till följd av ytterligare arbetsinkomster under pensionstiden.

5.5.2 Margineffekterna påverkas olika i olika grupper och i olika inkomstintervall

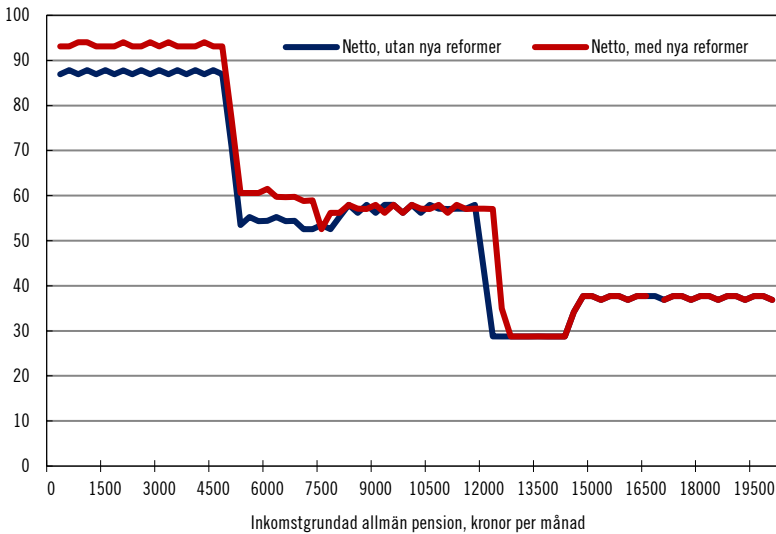
Hur olika individer påverkas av reformerna beror på vad de har för inkomster som; tjänstepension, garantipension, inkomstpension, premiepension, äldreförsörjningsstöd och lön. Det beror också på vilken bostadskostnad de har och om de har bostadstillägg. Dessa margineffekter är beräknade så att de visar hur mycket individen förlorar av varje extra krona i inkomstgrundad pension (inklusive tjänstepension). Beräkningarna är baserade på typfall där den inkomstbaserade pensionen stegas och i de fall individen har tjänstepension har tjänstepensionen antagits utgöra 20 procent av totala inkomstgrundade pensionen.

Det första typfallet i figur 5.18 har inte bostadstillägg. Höjningen av grundnivån i garantipensionen innebär att fler kommer bli berättigade till garantipension eftersom denna blir högre och därmed är helt bortreducerad vid en högre inkomstnivå. För denna tillkommande grupp kommer margineffekterna öka kraftigt. Man ser att de tillkommande finns i intervallet 12 000-13 250 kronor per månad. Det är där margineffekten höjs markant från cirka 30 till drygt 55 procent. De individer som har tjänstepension och är berättigade till tillägget i garantipensionen, kommer också få högre margineffekter i det lägsta inkomstintervallet upp till ca 9 000 kronor eftersom tjänstepensionen reducerar tilläggsbeloppet. Att det inte sker någon förändring i vissa intervall 9 000-12 000 beror på att tilläggsbeloppet är helt avtrappat där.

¹⁷¹ I analysen i kapitel 6 avses en annan margineffekt.

Figur 5.18 Marginaleffekter givet nivån på inkomstgrundad pension (inklusive tjänstepension), ensamstående med tjänstepension utan bostadstillägg

Procent

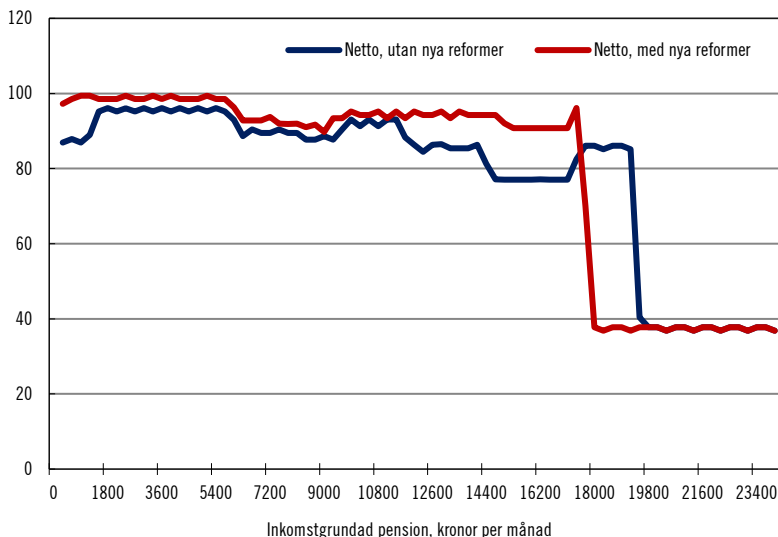


Källa: Egna beräkningar.

Figur 5.19 visar en ensamstående person som har tjänstepension och bostadstillägg, men med en bostadskostnad på 5 000 kronor per månad som är lägre än den maximala. Skillnaden mellan detta typfall och det innan är enbart att denna person har bostadstillägg. För detta typfall ökar marginaleffekterna både i det lägsta intervallet som ovan till följd av dels tilläggsbeloppet som prövas mot tjänstepension, dels likabehandlingen av inkomster i bostadstillägget, men även högre upp i intervallet till följd av den starkare inkomstprövningen (att reduceringsinkomsten räknas av med kvoten 0,62 istället för 0,5). Den relativt låga bostadskostnaden kommer innebära att bostadstillägget kommer att vara helt avräknat tidigare i inkomstintervallet än det är utan reformerna. I inkomstintervallet 14 000–15 750 kronor kommer därför marginaleffekterna bli betydligt lägre när denna grupp inte längre är berättigad till bostadstillägg.

Figur 5.19 Marginaleffekter givet nivån på inkomstgrundad pension (inklusive tjänstepension), ensamstående med tjänstepension och bostadstillägg

Procent

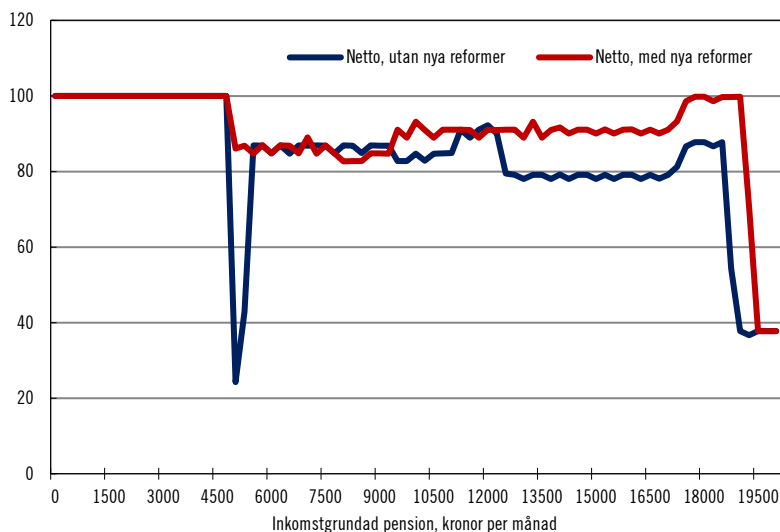


Källa: Egna beräkningar.

Figur 5.20 visar ett typfall som har högre bostadskostnad och ingen tjänstepension. Skillnaden i förhållande till föregående typfall är att personen inte har tjänstepension samt att den har en högre bostadskostnad. För sådana individer kommer istället bostadstillägg beviljas högre upp i inkomstintervallet och därmed tillkommer det en grupp mottagare av stödet i intervall 18 500–19 750 kronor som får betydligt högre marginaleffekter än utan reformer. Detta typfall får också högre marginaleffekt i intervallet 12 250–18 500 kronor till följd av bostadstillägget reduceras i högre takt. För en person utan tjänstepension är redan marginaleffekten 100 procent i intervallet 0–5 000 kronor eftersom det är 100 procents avräkning av garantipensionen vid låga inkomstpensioner.

Figur 5.20 Marginaleffekter givet nivån på inkomstgrundad pension, ensamstående utan tjänstepension med 7 000 kr i hyra

Procent

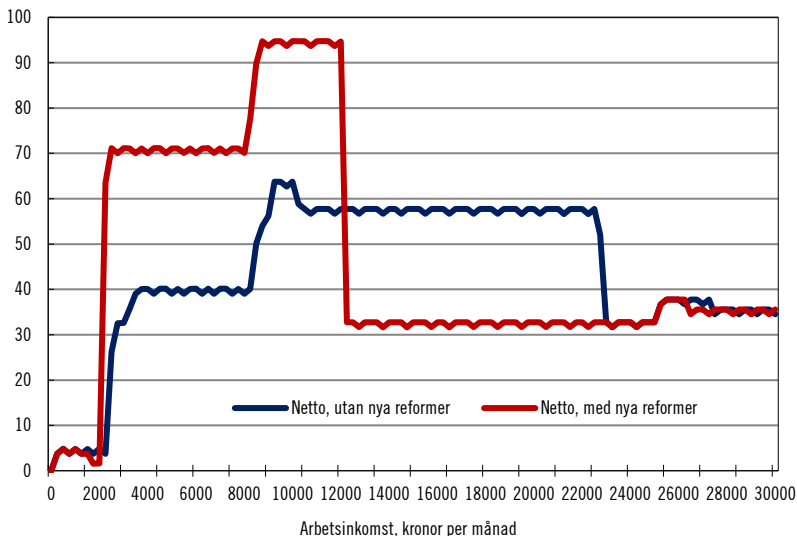


Källa: Egna beräkningar.

I figur 5.21 byts perspektiv på så vis att marginaleffekten per ökad krona i arbetsinkomst visas. Detta typfall har den inkomstgrundade pensionen satts till 5 000 kronor per månad, vilket innebär att personen också har garantipension. Typfallet har en hyra på 7 000 kronor. Exemplet ska illustrera hur ett ökat arbetsutbud påverkas i marginaleffektshänseende. För en person som har lön i intervallet 2 000–12 000 kronor per månad (se figur 1.21) kommer marginaleffekten vara högre än idag till följd av likabehandlingen av inkomslag i bostadstillägget. I intervallet 12 000–23 000 kronor blir marginaleffekten lägre än idag då bostadstillägget är helt bortreducerat. Anledningen till detta är att arbetsinkomsten ger en snabbare reduktion av bostadstillägget än med dagens regler samt den hårdare inkomstprövningen.

Figur 5.21 Marginaleffekter givet nivån på arbetsinkomst, ensamstående med låg pension, bostadstillägg och hög hyra

Procent

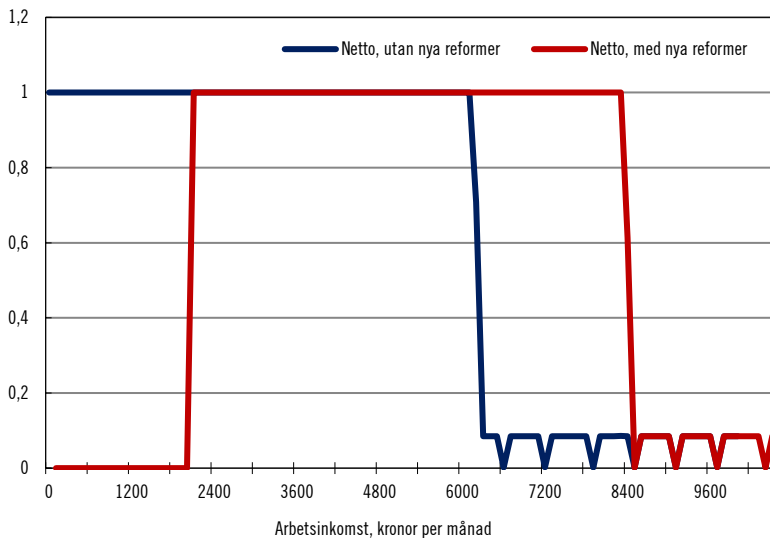


Källa: Egna beräkningar.

I figur 5.22 visas margineffekten av arbetsinkomst för en person med äldreförsörjningsstöd. I dagens system räknas äldreförsörjningsstödet av till 100 procent, från första kronan i ökad arbetsinkomst. Med ett fribelopp sjunker margineffekten från 100 procent till 0 procent för löneinkomster upp till 2 000 kronor per månad. Effekten är densamma för personer som har både garanti-pension och äldreförsörjningsstöd.

Figur 5.22 Marginaleffekter givet nivå på arbetsinkomst, ensamstående med äldreförsörjningsstöd

Procent



Källa: Egna beräkningar.

6 Åtgärder för att mildra margineffekter

Syftet i detta kapitel är att analysera hur margineffekterna påverkas av olika regler i pensionssystemet och skattesystemet. Analysen avseende inkomstpensionssystemet bygger på analyser från Pensionsmyndigheten samt Pensionsåldersutredningen (SOU 2013:25) och har där lyfts fram som sätt att minska margineffekterna i Pensionssystemet. Det ska med andra ord inte läsas som förslag från utredningen.¹⁷²

Margineffekter i pensionssystemet är ett ofrånkomligt resultat av grundskyddet. Avvägningen mellan ett grundskydd som lyfter de ekonomiskt svagaste tillräckligt och drivkrafter för arbete är en balansgång som löpande behöver ses över. Som visats tidigare är margineffekterna för vissa grupper höga redan i dagens pensionssystem och för vissa grupper blir de högre om utredningens förslag genomförs. Samtidigt pekar analyserna i avsnitt 2.4.3 och 3.2 på att det finns en stor andel äldre med relativt låg ekonomisk standard, vilket motiverar en höjning av grundskyddet.

De totala margineffekterna i pensionssystemet påverkas både av grundskyddets och inkomstpensionssystemets utformning. Det har också betydelse hur många som påverkas av låga respektive höga margineffekter. Det finns flera tänkbara förändringar som skulle minska de margineffekter som grundskyddet skapar såväl i inkomstpensionssystemet som i skattesystemet. Detta ligger inte inom ramen för grundskyddsutredningen att lämna förslag om. Det som presenteras är endast en analys av hur sådana reformer skulle påverka margineffekterna. Regeländringar som presenteras inom

¹⁷² För detta syfte har en något annorlunda definition av margineffekter valts i detta avsnitt i förhållande till tidigare i utredningen. I följande kapitel utgör margineffekten andelen av pensionsavsättningar till det allmänna pensionssystemet som individen inte får behålla p.g.a. skatter, avräkning etc.

inkomstpensionssystemet som skulle minska systemets marginaleffekter är höjd pensionsålder, höjda avgifter till pensionssystemet och ett höjt intjänandetak. Dessa åtgärder skulle minska marginaleffekterna i en stor del av inkomstintervallet då de höjer de inkomstgrundade pensionerna för given lön. De skulle därmed innebära att färre kvalificerar sig för grundskydd. Utöver detta skulle marginaleffekterna i systemet kunna minskas genom förändrad beskattning för pensionsinkomster. I följande avsnitt analyseras de nämnda åtgärderna och påverkan som dessa ger på marginaleffekterna.

Det kan här nämnas att i Pensionsgruppens överenskommelse från den 14 december 2017 anges den fortsatta inriktningen för några av dessa åtgärder. Det anges att en höjning av pensionsåldrarna ska ske och att pensionsavgiftens nivå ska analyseras vidare.¹⁷³

6.1 Förändringar i inkomstpensionssystemet

I Pensionsmyndighetens rapport *Äldres marginaleffekter*¹⁷⁴ analyseras hur regeländringar inom inkomstpensionssystemet skulle påverka äldres marginaleffekter. De förändringar som analyseras är:

- Höjd pensionsålder
- Höjt avgiftstak
- Höjd pensionsavgift

Detta avsnitt beskriver hur sådana förändringar skulle förstärka den inkomstrelaterade delen av den allmänna pensionen och därmed mildra de totala marginaleffekterna i systemet.

Marginaleffekter studeras i detta avsnitt med tyngdpunkt på hur de påverkar personer som ligger på eller nära gränsen till grundskyddet, och som genom förändringar i inkomstpensionssystemet skulle kunna få en högre pension som lyfter dessa individers pensionsnivå över nivån för grundskyddet. De studerade åtgärderna skulle på så sätt kunna motverka att förstärkningar av grundskyddet kan leda till att fler personer kommer att omfattas av grundskyddet.

¹⁷³ Socialdepartementet (2017a).

¹⁷⁴ Pensionsmyndigheten (2017e).

6.1.1 Höjd pensionsålder

Pensionssystemet bygger på intjänandet av pensionsrätter som sedan betalas ut under tiden som pensionär så länge som individen lever. Att flytta fram gränsdragningen mellan arbete och pension ger omgående kraftigt positiva effekter för individens pension, dels på grund av att det ökar antalet år som pensionsgrundande inkomst tjänas in, men framför allt på grund av att det genomsnittliga antalet år som pension betalas ut minskar. Mot bakgrund av att den genomsnittliga livslängden under lång tid har ökat i Sverige (och förväntas fortsätta att öka) har balansen mellan intjänandeår och utbetalningsår påverkats. Idag minskar ersättningen från den allmänna pensionen i relation till slutlönen långsiktigt på grund av att pensionsåldern inte ökar i takt med medellivslängden.

Frågan om pensionsålder utreddes inom ramen för Pensionsåldersutredningen (SOU 2013:25). Därefter har frågan beretts inom Pensionsgruppen. Sverige har ett flexibelt pensionssystem och därmed ingen fast pensionsålder. Det finns dock tre åldersgränser som kan påverka individernas beteende.

- Den undre åldersgränsen för pensionsuttag är idag 61 år. Enligt Pensionsgruppens överenskommelse 2017-12-14 kommer den lägsta åldersgränsen för uttag att höjas stegvis och år 2026 vara 64 år, för att därefter knytas till riktåldern.¹⁷⁵
- Grundskyddet för pensionärer kan idag tidigast tas ut från 65 år. Många arbetsföra individer påverkas också av den så kallade "65-årsnormen" då den tidigare fasta pensionsåldern i det gamla ATP-systemet samt pensionsåldern i många tjänstepensionsavtal var (och fortfarande är) satt till 65 år. På senare tid har denna norm börjat luckras upp, och en allt större andel har börjat ta ut pensionen både tidigare och senare än 65. Enligt Pensionsgruppens överenskommelse kommer ålder för uttag av grundskyddet år 2026 att knytas till riktåldern.
- Vid 67 års ålder uppnås den så kallade "LAS-åldern" då arbetsgivaren har rätt att avskeda en person på grund av hög ålder. Detta

¹⁷⁵ Riktålder är Pensionsåldersutredningens förslag till ett nytt lagstadgat åldersbegrepp. Riktåldern skrivs om med hänsyn till medellivslängdens utveckling och är den ålder som ska ge en godtagbar pensionsnivå, se SOU 2013:25 s. 176.

har i praktiken fungerat som en övre åldersgräns i pensionssystemet, även om många valt att arbeta vidare till en högre ålder än så. Enligt Pensionsgruppens överenskommelse kommer denna åldersgräns år 2023 att ha höjts till 69 år.

Pensionsåldersutredningen anger att det inte går att förutse hur stor effekten av regeländringar för höjda pensionsåldrar kommer att bli. Det beror på att eventuella beteendeförändringar till följd av de regeländringar som görs i systemet är svåra att förutse. Vissa grupper kommer dock att bli tvungna att skjuta upp sin pension i förhållande till dagens regler. Det gäller dels gruppen som idag tar ut pensionen vid 61 års ålder, och dels de som är beroende av grundskyddet och som idag tidigast får ta del av ålderspensionssystemets grundskydd vid 65 (dessa kan dock få ut sin inkomstrelaterade pension vid samma ålder som övriga). Dessa grupper utgör dock en mindre del av alla dem som går i pension under ett år, och effekten av regeländringen är således beroende av hur många som kommer att välja uttag vid ett senare tillfälle i samband med att reglerna ändras.

Pensionsåldersutredningens genomgång av effekten av pensionsåldershöjningar i andra länder pekade på att den faktiskt senarelagda pensionen blev mellan 20 och 50 procent av den regelmässiga pensionsåldershöjningen. I avsnitt 6.1.4 utgår vi från ett individuellt perspektiv, d.v.s. en person som har höjt sin pensionsålder med ett år. Med tanke på ovanstående analys av pensionsåldershöjningar i andra länder vill vi dock betona att det kan vara mycket svårt att uppnå ett helt års uppskjutet pensionsuttag som genomsnitt för befolkningen omedelbart efter en höjning av pensionsåldern.

6.1.2 Höjda avgifter till den allmänna pensionen

Den andel av lönen som avsätts till den allmänna pensionen uppgår idag till 17,21 procent av lönen istället för de 18,5 procent som ursprungligen angavs.¹⁷⁶ Detta är ett resultat av att den allmänna pensionsavgiften (som ger upphov till en motsvarande skattereduktion

¹⁷⁶ Prop. 1993/94:250, s. 60ff, SOU 1994:20, s. 220ff och 256ff.

i inkomstdeklarationen) på 7 procent av lönen inte räknas med i den pensionsgrundande inkomsten.¹⁷⁷

En höjning av avgifterna kan åstadkommas på flera olika sätt och till flera olika nivåer. En avgiftshöjning kommer generellt sett att minska marginaleffekterna i pensionssammanhang eftersom fler personer kommer att få en pension på en nivå som överstiger grundskyddet. Samtidigt är andra aspekter, så som en högre skatt orsakad av en högre avgift samt pensionssystemets sammantagna ersättningsgrad, viktiga faktorer att överväga. En fördjupad analys skulle därför krävas för att se över avgiften i pensionssystemet.¹⁷⁸

Effekten på pensionsnivåerna till följd av en högre avgift kommer ta tid. Alla redan insparade pensionsbehållningar som bygger på dagens avgift skulle förbli oförändrade. Full effekt skulle nås först efter 40–50 år dvs. efter ett helt arbetsliv med den högre avgiften.

Förutom högre pension skulle effekten av en höjning av avgiften vara att systemets ekonomiska ställning skulle stärkas. På detta sätt skulle även dagens pensionärer kunna gynnas ekonomiskt av en avgiftshöjning, eftersom sannolikheten blir mindre för att den automatiska balanseringen i inkomstpensionssystemet skulle aktiveras om pensionssystemets ekonomiska ställning stärks.

6.1.3 Höjt intjänandetak i den allmänna pensionen

Intjänandetaket i den allmänna pensionen går som ovan nämnt vid 8,07 inkomstbasbelopp (504 375 kr i årsinkomst 2018). Detta tak begränsar hur hög den allmänna inkomstgrundade pensionen kan bli, och pensionsavgifter över detta tak går i stället in i statskassan och betraktas som skatt.¹⁷⁹ Att ta bort eller höja denna övre gräns för intjänandet skulle innebära att höginkomsttagare skulle kunna få en högre allmän pension. Det skulle i sin tur göra att skillnaden mellan dem med enbart grundskydd och dem med de högsta pensionerna i det allmänna pensionssystemet skulle öka. Detta gäller dock enbart sett till det allmänna pensionssystemet, om tjänstepension inkluderas kan effekten bli en annan. En höjning av

¹⁷⁷Därför ingår enbart 18,5 procent av de 93 procent av lönen som utgör den pensionsgrundande inkomsten, vilket resulterar i de inledningsvis nämnda 17,21 procenten av den totala lönen.

¹⁷⁸ Detta har föreslagits av pensionsgruppen, se Socialdepartementet (2017a).

¹⁷⁹ Pensionsmyndigheten (2017e), s.2.

taket skulle kunna leda till att arbetsmarknadens parter anpassar tjänstepensionerna efter den nya nivån. Eftersom de större tjänstepensionsavtalen idag ger en avsättning på 30 procent av lönen på den del som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp är pensionsavsättningen högre för inkomster som överstiger taket i det allmänna systemet. En höjning av taket i det allmänna systemet och en efterföljande korrigerande av tjänstepensionssystemet skulle således kunna leda till något sänkta pensionsnivåer för höginkomsttagare.

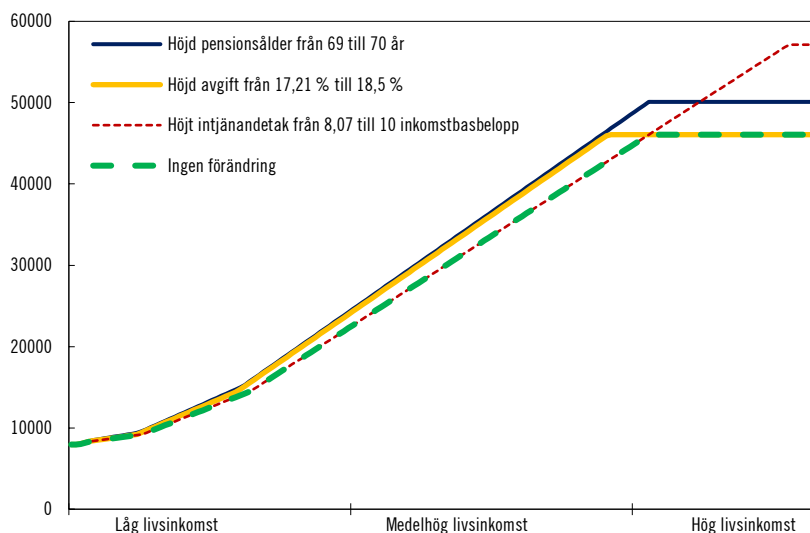
6.1.4 Jämförelse av effekten av de tre åtgärderna

Figurerna 6.1 och 6.2 ger en bild av hur de olika reformerna påverkar hur individer, genom en högre inkomstgrundad pension, kan höja sig över garantipensionen och dess höga marginaleffekter. I figurerna har de exempel på åtgärder som nämns i Pensionsmyndighetens rapport analyserats tillsammans med ett bibehållet pensionssystem enligt dagens regler. Närmare antaganden för åtgärderna är följande: pensionsåldern höjs med ett år, avgifterna till den allmänna pensionen höjs till 18,5 procent och intjänandetaket höjs till 10 inkomstbasbelopp. Figurerna visar genom upprepade typfall i Pensionsmyndighetens typfallsmodell hur pensionen ökar med ökande inkomster under arbetslivet. Typfallen har beräknats utifrån pensionsutfall för personer som föddes 1994 och börjar arbeta vid 25 års ålder (2019). De regelförändringar som studeras simuleras att införas år 2019, och därmed är de aktiva under typfallens hela arbetsliv. Pensionsåldershöjningen har beräknats från 69 år på grund av att detta är den ungefärliga riktåldern för personer födda 1994. Figuren visar bruttopension vid olika livsinkomstnivåer¹⁸⁰. För att studera den framtida effekten av ett införande av de regeländringar som diskuteras i kapitlet har ett antal antaganden om den framtida utvecklingen gjorts (se figurbeskrivningen). Skillnaden mellan figur 6.1 och 6.2 är att beräkningarna antar olika indexeringar avseende garantipensionen.

¹⁸⁰ X-axeln visar individens lön som är pensionsgrundande under arbetslivet, till skillnad från t.ex. figur 2.1 som visar allmän inkomstrelaterad pension i x-axeln. Y-axeln visar endast bruttopension för att effekten av åtgärderna ska framgå.

Figur 6.1 Den framtida effekten på pensionsnivåerna (y-axeln) i det allmänna pensionssystemet av de tre analyserade åtgärderna i jämförelse med ett oförändrat system, garantipensionen prisindexeras

Kronor/mån



Anm: Beräknat för år 2063 (2064 för höjd pensionsålder) på 175 typfall med stegvis ökande årslön, för person född 1994 som börjar arbeta vid 25 års ålder. Regeländringar införs år 2019, i övrigt gäller dagens regler i pensionssystemet. Fasta priser, 1,8 procent real tillväxt och 3,9 procent real fondavkastning före avgifter och skatter. Livsinkomst anges ej i siffror då den uttrycks i 2017 års värde och är därför inte jämförbar med pensionerna 2064. Lönerna som har lagts in i typfallsmodellen går från 0-700 000 kr per år i 2017 års värde.

Källa: Specialanpassad version av Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar

På grund av främst den reala tillväxten visar figuren höga pensionsnivåer i förhållande till dagens pensioner. I ett sådant framtidsscenario skulle dock även andra samhällsgruppers inkomster vara höga i kronor räknat.

Längst ner till vänster i figuren visas bruttopensionen för dem med lägst pensionsinkomster. Denna nivå lyfts av garantipensionen, som först avräknas med 100 procent mot inkomstpensionen,¹⁸¹ och därefter med 48 procent. De olika åtgärderna ger olika effekter för

¹⁸¹ Figuren visar att högre inkomst ger högre pension även för de med de lägsta inkomsterna, trots den 100 procentiga avräkningen av garantipensionen mot inkomstrelaterad pension. Detta beror på att den faktiska premiepensionen inte ingår i inkomstunderlaget som garantipensionen avräknas mot (garantipensionen avräknas som om hela pensionen tjänats in till inkomstpensionen, se avsnitt 4.3.4). Modellen antar att avkastningen för premiepensionen beräknas överstiga inkomstindex, vilket ger en högre inkomstrelaterad pension än den som garantipensionen avräknas mot.

höginkomsttagare. Att höja taket till 10 inkomstbasbelopp leder som förväntat till att högre inkomster ger ett högre pensionsutbyte än de övriga åtgärderna. För lägre inkomster är dock pensionen med detta alternativ exakt densamma som om ingen förändring görs. Att höja pensionsåldern med ett år ger också en höjning av den högsta möjliga pensionen i systemet. Detta beror dels på ett års extra in-tjänande till pensionen, men den främsta orsaken till höjningen av pensionen är att pensionskapitalet delas med ett lägre delningstal. Dessa två effekter gör att även den högsta pensionen som systemet ger blir högre av en höjd pensionsålder. Ett senare pensionsuttag leder också till att pensionen ökar för dem med lägre inkomster samt att pensionsbehållningen indexeras upp under uppskjutande-perioden.

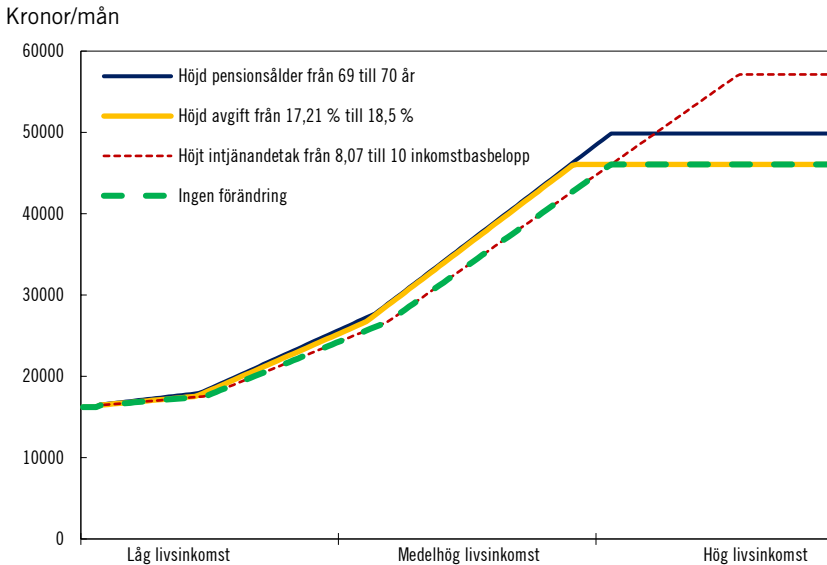
Slutligen visar figuren att en höjning av avgiften till pensions-systemet från 17,21 procent till 18,5 procent skulle höja pensionen för alla under taket ungefär lika mycket som pensionsåldershöjningen. En avgiftshöjning ökar dock inte den högsta möjliga pensionen, då 7,5 inkomstbasbelopp i pensionsgrundande inkomst fortfarande utgör den övre gränsen i systemet med denna åtgärd.

För åtgärderna höjd pensionsålder samt ökad avgift skulle effekten bli större om nivåerna på dessa förändringar ökades. En pensionsåldershöjning på 2 eller 3 år skulle ge en skarpare lutning och ett högre ”tak” än vad den nuvarande röda linjen visar.

Figuren visar även att garantipensionen fasas ut på låga nivåer i förhållande till det övriga systemet (i den lägre vänstra delen av figuren är lutningen mindre än i den övriga figuren). Detta beror på att bilden beskriver pensionssystemet långt in i framtiden, och att antaganden om utvecklingen framöver får ett stort genomslag. I detta fallet leder den reala inkomstutvecklingen (som antagits vara i snitt 1,8 procent) med tiden till att inkomstpensionssystemet växer ifrån garantipensionen. Detta skulle i praktiken innebära att den relativa betydelsen av garantipensionen i framtiden kommer att minska, och den relativa fattigdomen skulle sannolikt öka i ett sådant scenario. Ett antagande om full utfasning av garantipensionen är inte helt sannolikt med tanke på att det alltid kommer att finnas individer som har behov av samhälleligt stöd på äldre dar och att samhället sannolikt inte kommer att acceptera alltför stora inkomst-skillnader.

Om antagandet istället görs att relationen mellan garantipension och inkomstpension hålls konstant genom att inkomstindexera grundskyddet ges en något annorlunda bild. Sanningen kommer förmodligen ligga någonstans mellan figur 6.1 och 6.2 dvs. att garantipensionen till viss del kommer att höjas i takt med att inkomstpensionerna höjs.

Figur 6.2 Effekten på pensionsnivåerna (y-axeln) i det allmänna pensionssystemet av de tre analyserade åtgärderna i jämförelse med ett oförändrat system, garantipensionen inkomstindexeras



Anm: Regeländringar införs samtidigt som typfallen börjar arbeta, vid 25 års ålder. Fasta priser, 1,8 procent real utveckling och 3,9 procent fondavkastning före avgifter och skatter. Lönerna som har lagts in i typfallsmodellen går från 0-700 000 kr per år i 2017 års värde. Grundskyddet har inkomstindexerats.

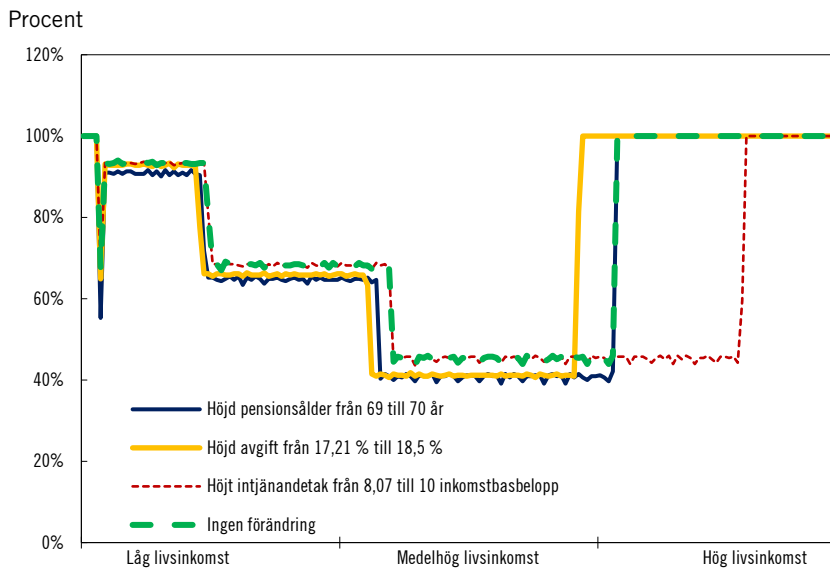
Källa: Specialanpassad version av Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

I marginaleffektsfiguren 6.3 framgår att de olika åtgärderna skiljer sig åt avseende marginaleffekter för garantipensionärer. En lägre nivå på marginaleffekten innebär i praktiken att varje intjänad lönekrona ger mer i utbyte i form av pension.

I den vänstra halvan av figuren beskriver de två ”trappstegen” hur garantipensionen fasas ut. Linjen för höjd avgift (grön) är förskjutet till vänster, vilket pekar på att det krävs en lägre livsinkomst för att komma över de gränser för högre marginaleffekter som garantipensionen orsakar. Att höja pensionsåldern från 69 till 70 (röd linje) ger

en något lägre effekt i detta avseende. Både en högre avgift och en höjd pensionsålder innebär också att margineffekterna minskar något i hela spannet upp till taket, vilket syns genom att dessa linjer är förskjutna längre ned i figuren. Att höja taket (lila linje) har ingen påverkan på utfasningen av garantipensionen då linjen för detta alternativ exakt följer linjen för ett oförändrat pensionssystem i den vänstra halvan av figuren. Det är därmed endast åtgärderna att höja pensionsåldern med ett år, samt att höja avgiften som gör att garantipensionen fasas ut tidigare. I denna analys inkluderas inte BTP, men utfasningen av detta stöd bör med de tre alternativen fungera på samma sätt som med garantipensionen.

Figur 6.3 Margineffekter med de olika åtgärderna samt med ett oförändrat system i olika inkomstintervall



Anm: Margineffekten beräknad som förändrad månadspension till följd av ökad månadslön. Beräkningsförutsättningar samma som i ovanstående figur.

Källa: Specialanpassad version av Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

6.2 Förändringar i skattesystemet

Skattesystemet skapar liksom grundskyddet margineffekter, och därför kan också justeringar av skatten användas för att påverka

marginaleffekterna hos vissa grupper. Förändringar i skattesystemet får en omgående påverkan på margineffekterna.

Jobbskatteavdraget har införts stegvis sedan 2007 och har sänkt skatten för löntagare. Successivt har skatten för pensionärer därefter sänkts genom höjda grundavdrag för dem som är 66 år och äldre. Skattegapet mellan pensionärer och yrkesaktiva har först slutits bland de med de lägsta inkomsterna. I budgetpropositionen för 2018 aviserade regeringen att skattegapet mellan löntagare och pensionärer bör slutas helt till 2020.¹⁸² Med ett slutet skattegap skulle pensionärer med högre pensioner få en lägre skatt och högre disponibel inkomst och respektavståndet (skillnaden i disponibel inkomst mellan de med låg och hög pension) i systemet skulle öka. Margineffekterna skulle minska i det intervall där skatten sänks.

¹⁸² Prop. 2017/18: s. 235.

Analys av grupper med olika hög inkomstgrundad pension

I denna bilaga grupperar vi pensionärer utifrån vilken inkomstgrundad pension individen har. För respektive inkomstgrupp studeras sedan bakgrundsvariabler såsom kön, födelseland och ålder. I den första delen, avsnitt 1.1, görs en sådan analys för samtliga personer som fick pension utbetald i augusti 2017. I den andra delen, avsnitt 1.2, studeras endast födda 1947 och analysen utvidgas till att även omfatta variabler för intjänandet av pensionen och pensionsåldern. I avsnitt 1.3 analyseras vilken inkomstgrundad pension de personer får som har ett längre arbetsliv bakom sig.

1.1 Analys av samtliga pensionärer

I detta avsnitt studerar vi den inkomstgrundade pensionen för samtliga pensionärer, definierat som samtliga personer som i augusti 2017 fick utbetalning av ålderspension och/eller äldreförsörjningsstöd. Det rör sig om cirka 2 022 000 pensionärer.

1.1.1 Kvinnor och män

Drygt 53 procent (1 080 000 stycken) är kvinnor och cirka 47 procent (941 000 stycken) är män. I tabell 1.1 och figur 1 ser vi hur dessa fördelar sig i olika inkomstgrupper.¹⁸³

¹⁸³ Inkomstgränserna är satta dels utifrån regelverket för garantipensionen och bostadstillägg, dels efter studier av inkomstfördelningen för pensionärer med olika pensioner och stöd. Garantipensionen är drygt 7 000 kronor för gifta pensionärer. De flesta med garantipension ligger i spannet 7 000—11 000 kronor i inkomstgrundad pension. Det är däremot få som har garantipension med en inkomstgrundad pension över 11 000 kronor. En relativt stor andel i den inkomstgruppen har dock bostadstillägg, drygt 12 procent. Av pensionärerna med inkomstgrundad pension över 14 000 kr/månaden har endast drygt 1 procent bostadstillägg.

Tabell.1 Antal och fördelning av män och kvinnor i inkomstgrupp 1–4

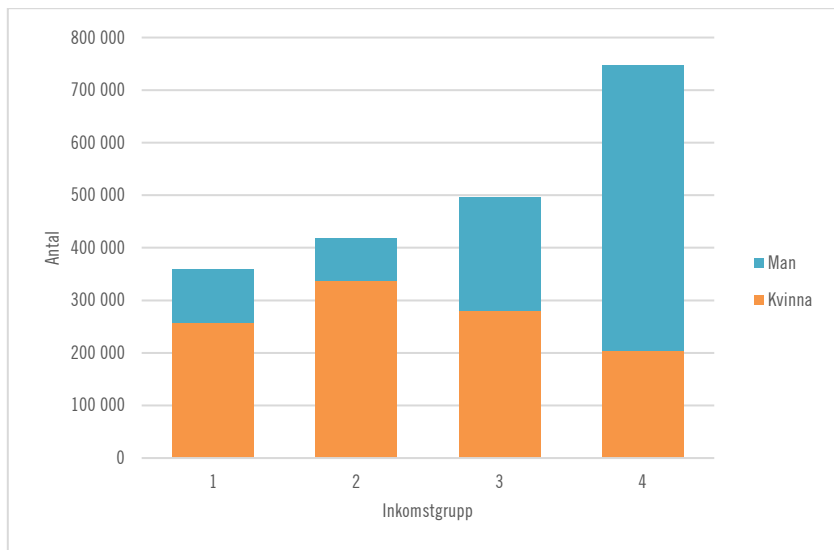
| Inkomstgrupp ¹ (Inkomstgrundad pension) | Antal ² | Andel (%) kvinnor/män |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1 (0—7 000) | 359 000 | 71,6/28,4 |
| 2 (7 001—11 000) | 418 000 | 80,8/19,2 |
| 3 (11 001—14 000) | 496 000 | 56,5/43,5 |
| 4 (14 001—) | 748 000 | 27,3/72,7 |
| Totalt | 2 022 000 | 53,4/46,6 |

¹Tilläggspension, inkomstpension och premiepension.²Avrundat till närmaste tusental.

Anm. Samtliga personer med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017

Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Figur 4 Antal män och kvinnor i inkomstgrupp 1–4



Anm. Samtliga personer med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017

Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Vi ser att störst andel av pensionärerna har en inkomstgrundad pension över 11 000 kr/mån (inkomstgrupp 3 och 4). Kvinnor är överrepresenterade i inkomstgrupp 1–2 samt något överrepresenterade i inkomstgrupp 3, männen är överrepresenterade i inkomstgrupp 4.

1.1.2 Inrikes- och utrikes födda

Cirka 334 000 (17 procent) av de studerade pensionärerna är utrikes födda och cirka 1 688 000 (cirka 84 procent) är födda i Sverige. I tabell 2 ser vi hur dessa fördelar sig i olika inkomstgrupper.

Tabell.2 **Antal och fördelning av inrikes- och utrikes födda i inkomstgrupp 1–4**

| Inkomstgrupp (Inkomstgrundad pension) ¹ | Antal ² | Andel (%) inrikes födda/utrikes födda |
|---|--------------------|---|
| 1 (0—7 000) | 359 000 | 55,6/44,4 |
| 2 (7 001—11 000) | 418 000 | 85,4/14,6 |
| 3 (11 001—14 000) | 496 000 | 88,5/11,5 |
| 4 (14 001—) | 748 000 | 92/7,5 |
| Totalt | 2 022 000 | 83,5/16,5 |

¹Tilläggspension, inkomstpension och premiepension. ²Avrundat till närmaste tusental.

Anm. Samtliga personer med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017

Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar.

Utrikes födda är kraftigt överrepresenterade i inkomstgrupp 1. Nästan hälften av de utrikes födda återfinns i denna inkomstgrupp.¹⁸⁴ Inrikes födda är överrepresenterade i de övriga inkomstgrupperna, framför allt den högsta inkomstgruppen (4).

1.1.3 Folkbokförda

De flesta av dem som tog emot ålderspension i augusti 2017 var folkbokförda i Sverige. Drygt 123 000 pensionärer var dock inte folkbokförda i Sverige, vilket motsvarar 6 procent av alla pensionärer. Tabell 3 visar hur dessa fördelar sig över de olika inkomstgrupperna samt hur stor andel som är utrikesfödda och har rätt till full garantipension. Anledningen att studera denna variabel är att det är en approximation av personernas bosättningstid i Sverige. För full garantipension krävs 40 års bosättningstid för födda 1938 och senare. För födda 1937 och tidigare krävs 30 år med pensionsgrundande inkomst för full garantipension, om 30 intjänandeår saknas krävs 40 bosättningsår även för denna grupp. Det bör dock noteras att flyktingar i vissa fall kan räkna med bosättningstid i hemlandet, vilket innebär att andelen med full garantipension även kan inbegripa individer som har bott en kortare tid i Sverige.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Totalt antal utrikes födda motsvarar cirka 334 000 pensionärer. Antalet utrikes födda i inkomstgrupp 1 är drygt 159 000.

¹⁸⁵ Om den försäkrade har beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller enligt motsvarande äldre bestämmelser eller beviljats statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser räknas som faktisk försäkringstid även tid då han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare hemland från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till tidpunkten då han eller hon först kom till Sverige. Se 35 kap. 8 § SFB (2010:110).

Tabell.3 Icke-folkbokförda

Fördelning över inkomstgrupper, andel utrikesfödda samt andel med rätt till full garantipension

| Inkomstgrupp | 1 | 2 | 3 | 4 | Totalt |
|---|---------|--------|-------|-------|---------|
| Antal ¹ | 100 000 | 10 000 | 7 000 | 6 000 | 123 000 |
| Andel (%) av ej folkbokförda | 81,5 | 7,9 | 5,4 | 5,2 | 100,0 |
| Andel (%) utrikesfödda | 85,6 | 72,0 | 62,7 | 42,9 | 81,1 |
| Andel (%) med rätt till full garantipension | 1,6 | 20,7 | 40,0 | 61,4 | 8,3 |

¹ Avrundat till närmaste tusental.

Anm. Samtliga personer med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017

Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

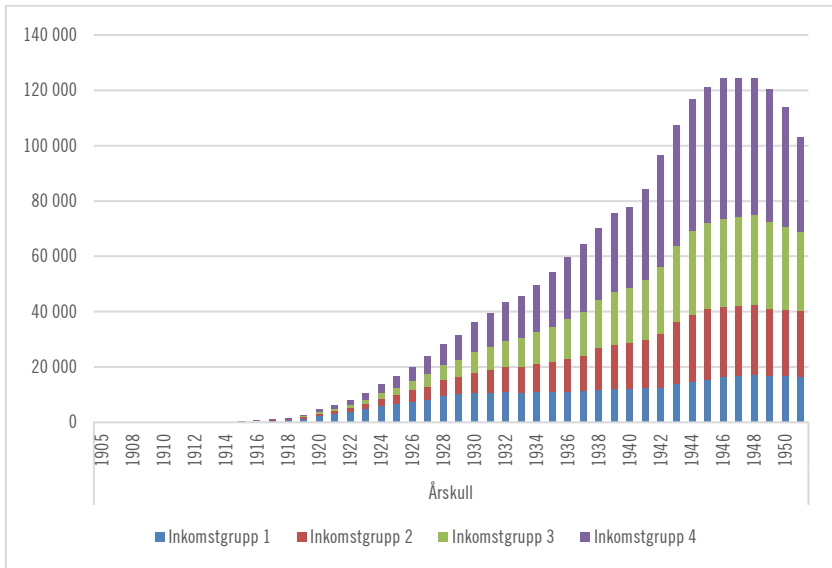
Icke-folkbokförda förekommer till övervägande del i inkomstgrupp 1. Nästan 86 procent av dessa är utrikesfödda. Vi ser även att väldigt få av de icke-folkbokförda i inkomstgrupp 1 har rätt till full garantipension. Sammantaget visar detta på att de personer som inte är folkbokförda i Sverige och som tar emot svensk ålderspension i stor utsträckning är individer som har bott och arbetat en begränsad tid i Sverige. Icke-folkbokförda utgör vidare nästan en tredjedel av den lägsta inkomstgruppen.¹⁸⁶ En stor andel av gruppen med lägst pension bor alltså inte i Sverige och får kanske också pension eller stöd från landet de bor i.

¹⁸⁶ 100 000 är icke folkbokförda utav totalt antal 359 000 i inkomstgrupp 1, se tabell 2.

1.1.4 Födelseår

Figur 2 och 3 visar fördelning över antal och andel personer i de olika inkomstgrupperna för respektive födelseår.

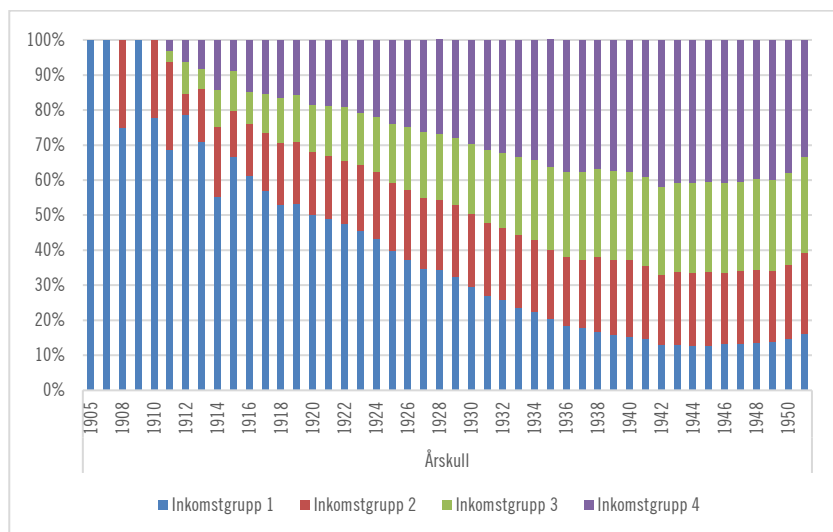
Figur.5 Antal pensionärer i inkomstgrupp 1–4 givet födelseår



Anm. Samtliga personer med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017

Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Figur.6 Fördelning i inkomstgrupp 1-4 givet födelseår



Anm. Samtliga personer med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017

Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Knappt 7 000 pensionärer är födda före 1920 och antalet blir därför för litet för vissa årskullar för att kunna studera skillnader mellan olika grupper (se figur 2). För årskullarna födda därefter ser vi dock ett mönster med ett ökande andel av pensionärerna i de högre inkomstgrupperna fram till födda runt 1950 då det blir ett trendbrott med en ökad andel i de lägre inkomstgrupperna (se figur 3). Detta kan delvis förklaras av att en betydande del av födda 1950–1951 inte har gått i pension ännu och att ett senare uttag av pension, allt annat lika, ökar pensionsinkomsten. Det kan också vara så att de som tar ut pension senare i högre grad är personer med högre inkomster och därmed högre framtida pensioner. När det gäller födda 1930 och tidigare utgör de 10,2 procent av den studerade populationen, men hela 21,3 procent av inkomstgrupp 1. De är därmed kraftigt över-representerade i den inkomstgruppen.

1.1.5 Partiella uttag

Man kan ta ut alla delar av den inkomstgrundade pensionen partiellt eller endast ta ut någon del partiellt. Drygt 8 800 personer (0,4

procent) av den studerade gruppen har partiellt uttag av någon del av pensionen.

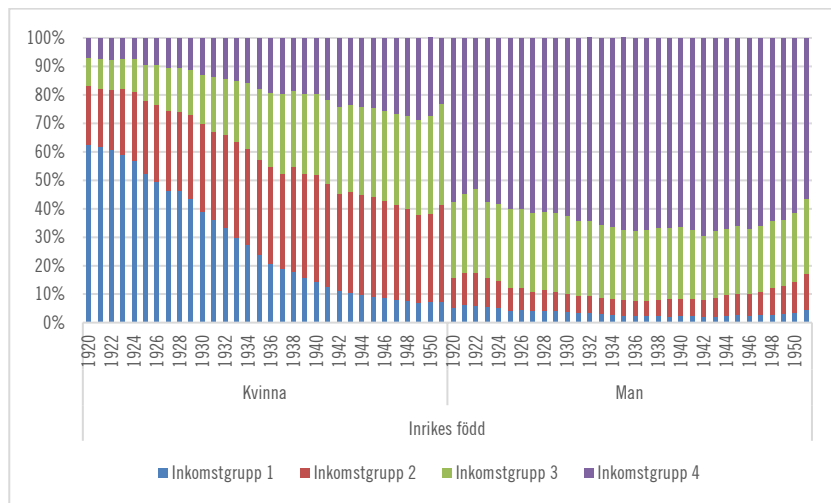
Cirka 5 900 av dessa är pensionärer med helt uttag av inkomstpension/tilläggs pension, men endast partiellt uttag av premiepension. Det kan röra sig om personer som när de fortfarande arbetade valde att endast ta ut en del av premiepensionen för att ta del av pensionärsrabatter och sedan glömt bort att ansöka om helt uttag när det tog ut övrig allmän pension. Dessa pensionärer återfinns i samtliga inkomstgrupper med en viss överrepresentation i de högre inkomstgrupperna. Männan är också något överrepresenterade i denna grupp; de utgör knappt 47 procent av alla studerade pensionärer men nästan 52 procent av pensionärer med partiellt uttag av premiepension och helt uttag av övrig allmän pension.

Resterande 2 900 med partiellt uttag har antingen 1) tagit ut hela pensionen partiellt 2) bara premiepensionen partiellt men ingen övrig pension 3) bara tagit ut inkomstpension/tilläggs pension partiellt men ingen premiepension. Dessa pensionärer återfinns främst i inkomstgrupp 1 och 2, liksom för den studerade gruppen ovan utgörs 52 procent av den här gruppen av män.

1.1.6 Deskriptiv analys av folkbokförda med helt uttag av pension - födda 1920 och senare

I detta avsnitt studeras endast folkbokförda med helt uttag av pension och årskullar födda 1920 och senare. I figur 4 och 5 ser vi fördelningen av inkomstgrupper för olika årskullar, uppdelat på inrikes och utrikes födda samt kön.

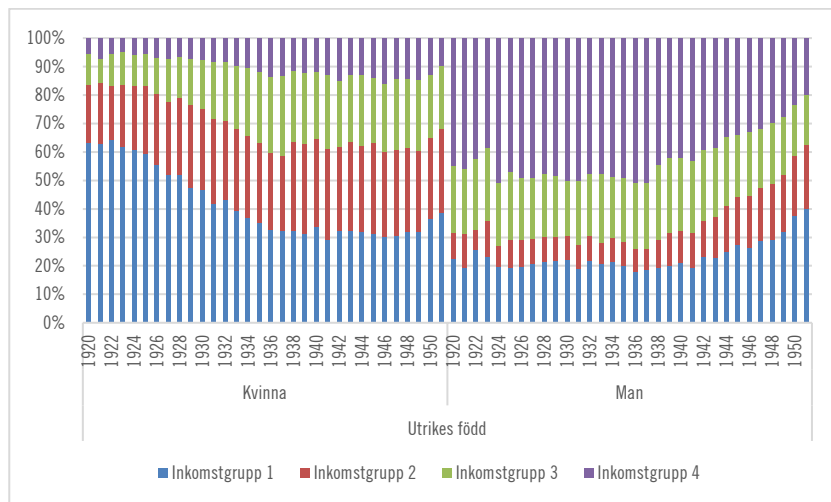
Figur.7 Andel inkomstgrupp 1-4 givet årskull, inrikes födda



Anm. personer med ålderspension och/eller ÅFS augusti 201, fFödda 1920–1951, folkbokförda med helt uttag av pension

Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Figur.8 Andel inkomstgrupp 1-4 givet årskull, utrikes födda



Anm. personer med ålderspension och/eller ÅFS augusti 201, födda 1920–1951, folkbokförda med helt uttag av pension

Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Vi ser att det främst är bland kvinnor som vi ser en trend mot mindre andel i de lägre inkomstgrupperna för yngre årskullar, och då särskilt för inrikes födda kvinnor. För männen är mönstret ett annat, inrikes födda män har mindre variation över tid när det gäller fördelning mellan olika inkomstgrupper. Utrikesfödda män visar en negativ trend där en allt större andel av de yngre årskullarna ligger i de lägre inkomstgrupperna.

1.2 Tidigare arbetsliv hos grupper med olika hög inkomstgrundad pension

Ovanstående avsnitt ger en översiktlig beskrivning över samtliga pensionärer i olika inkomstgrupper. I detta avsnitt går vi lite närmare in på bakgrundsfaktorer, dvs. försöker vi här besvara frågorna om vilka som har låg respektive hög inkomstgrundad pension och hur har dessa gruppers arbetsliv (intjänande till den allmänna pensionen) sett ut?

Födelseår påverkar på flera sätt vilken inkomstgrundad pension som en pensionär har ett visst år. Vid oförändrad pensionsålder blir delningstalet för inkomstpensionen högre ju yngre årskull vi studerar. Vidare följsamhetsindexeras uttagna pensioner, vilket allt annat lika ger äldre pensionärer en lägre pension än yngre ett visst år.¹⁸⁷ Det pågår dock samtidigt en utfasning av det mer generösa ATP-systemet för årskullarna födda efter 1937. Dessa olika faktorer verkar i olika riktning när det gäller storleken på den inkomstgrundade pensionen. För att rensa analysen från dessa effekter har vi valt att redovisa resultaten för en enskild årskull, födda 1947. Valet av årskull motiveras närmare nedan.

Det bör dock noteras att vi här inte gör någon multivariat analys och har därför inte isolerat effekter av enskilda bakgrundsfaktorer. Det vi gör är en bivariat analys av samband mellan nivå på inkomstgrundad pension och olika aspekter på intjänandet till pensionen samt hur dessa samband ser ut för olika undergrupper av pensionärer, såsom män och kvinnor och inrikes och utrikes födda.

¹⁸⁷ Efter pensioneringen indexeras inte pensionerna med inkomstindex utan med en följsamhetsindexering som motsvarar inkomstindex reducerat med en förskottsrenta på 1,6 procent. Förskottsrentan gör att pensionen vid pensionsuttaget blir högre än den skulle bli vid en inkomstindexering, se kapitel 3 avsnitt 3.2.

1.2.1 Motiv till vald population

Vi har valt att här redovisa resultat för årskullen född 1947. Det finns flera skäl till att vi har valt att titta på just denna kohort.

Till att börja med finns det endast tillräckligt omfattande registerdata över intjänandet och pensionsåldern för de sex årskullarna födda 1942–1947.¹⁸⁸ För att hålla effekten av födelseår konstant (motiven för detta beskrivs ovan i inledningen till detta avsnitt) väljer vi här att redovisa resultatet endast för födda 1947. Skälet till att vi har valt just denna grupp är att det är den yngsta årskullen där i stort sett alla har hunnit ta ut sin pension och resultaten då kan vara mer relevanta i ett framåtblickande perspektiv avseende kommande årskullar pensionärer jämfört med om vi studerar äldre pensionärer. Som känslighetsanalys har vi dock studerat födda 1945 respektive 1946 för att säkerställa att det finns ett liknande mönster mellan inkomstgrupp och bakgrundsvariabler för dessa årskullar som för födda 1947. Vi har även studerat samtliga pensionärer i gruppen födda 1942–1947 med liknande resultat.

Vi studerar vidare endast folkbokförda pensionärer med helt uttag av pension i augusti 2017. Motiven för denna avgränsning framgår av avsnitten 1.1.3 och 1.1.5. Totalt rör det sig om drygt 115 000 personer varav cirka 59 000 kvinnor och drygt 56 000 män som har grupperats utifrån nivån på sin inkomstgrundade pension.¹⁸⁹

1.2.2 Kvinnor och män

Tabell 4 visar hur den studerade populationen fördelas över de olika inkomstgrupperna.

¹⁸⁸ Begränsningarna beror dels på att Pensionsmyndighetens datalager Pedal inte har utbetalningsuppgifter före 2003 och inte uppgifter över intjänandet för födda 1937 och tidigare. Pensionsmyndigheten har även äldre data, men i betydligt mer svårbehandlad form än så länge. Så det är resurs- och tidsrestriktioner och det begränsade mervärdet av äldre data som motiverar avgränsningen. Detta medför att vi för födda 1941 och tidigare inte fullständiga uppgifter över första uttag av pension (då dessa kan ha tagit ut pension före 1 januari 2003) samt att vi inte har uppgifter över intjänandet för födda 1937 och tidigare. Men vi begränsas även av åldern på pensionärerna; för årskullar födda 1948 och senare har ett antal inte ännu har hunnit gå i pension. Studerar vi födda 1948–1951 så blir urvalet därför skevt och vi exkluderar individer i dessa årskullar som har valt ett senare uttag av pensionen.

¹⁸⁹ Med inkomstgrundad pension avses tilläggspension, inkomstpension och premiepension.

Tabell.4 Antal och fördelning av män och kvinnor i inkomstgrupp 1–4

| Inkomstgrupp (Inkomstgrundad pension) | Antal ¹ | Andel (%) kvinnor/män |
|--|--------------------|-----------------------|
| 1 (0—7 000) | 9 800 | 66,7/33,3 |
| 2 (7 001—11 000) | 24 700 | 78,2/21,8 |
| 3 (11 001—14 000) | 31 300 | 58,7/41,3 |
| 4 (14 001—) | 49 400 | 29,5/70,5 |
| Totalt | 115 300 | 51,1/48,9 |

¹Avrundat till närmaste hundratal.

Anm. Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Tabell 4 visar att de flesta pensionärer födda 1947, drygt 70 procent, befinner sig i de två högre inkomstgrupperna, med en inkomstpension över 11 000 kr per månad.¹⁹⁰ Kvinnorna är överrepresenterade i de lägre inkomstgrupperna medan männen är överrepresenterade i den högsta inkomstgruppen.

1.2.3 Inrikes- och utrikes födda

Tabell 5 visar andelen inrikes födda och utrikes födda i de olika inkomstgrupperna.

¹⁹⁰ Antal i inkomstgrupp 3 och 4 /Antal i hela populationen= (31 348 + 49 379)/115 290.

Tabell.5 Antal och fördelning av inrikes- och utrikes födda i inkomstgrupp 1–4

| Inkomstgrupp (Inkomstgrundad pension) | Antal ¹ | Andel (%) inrikes födda/utrikes födda |
|--|--------------------|--|
| 1 (0—7 000) | 9 800 | 54,3/45,7 |
| 2 (7 001—11 000) | 24 700 | 84,8/15,2 |
| 3 (11 001—14 000) | 31 300 | 89,0/11,0 |
| 4 (14 001—) | 49 400 | 93,2/6,8 |
| Totalt | 115 300 | 86,9/13,1 |

¹Avrundat till närmaste hundratal.

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Inrikes födda är överrepresenterade i de högre inkomstgrupperna, utrikes födda är kraftigt överrepresenterade i den lägsta inkomstgruppen.

1.2.4 Inrikes- och utrikes födda, kvinnor och män

Tabell 6 visar fördelningen av den studerade gruppen över kön och födelseland.

Tabell.6 Antal och fördelning av kvinnor och män, inrikes och utrikes födda i den studerade gruppen

| | Antal ¹ (Andel (%) av total 115 300) | | Totalt |
|---------------|--|-------------------------|---------------------------|
| | Män | Kvinnor | |
| Inrikes födda | 49 400 (42,9) | 50 800 (44,1) | 100 200 (86,9) |
| Utrikes födda | 7 000 (6,0) | 8 100 (7,0) | 15 100 (13,1) |
| Totalt | 56 400 (48,9) | 58 900 (51,1) | 115 300 (100,0) |

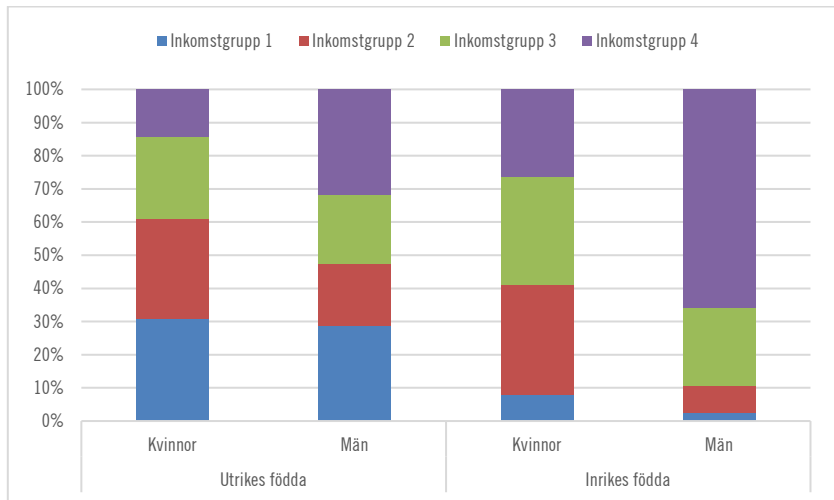
¹Avrundat till närmaste hundratal.

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Figur 6 visar fördelningen över inkomstgrupper för män och kvinnor, grupperat på inrikes och utrikes födda.

Figur.9 Inkomstgrupp, inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



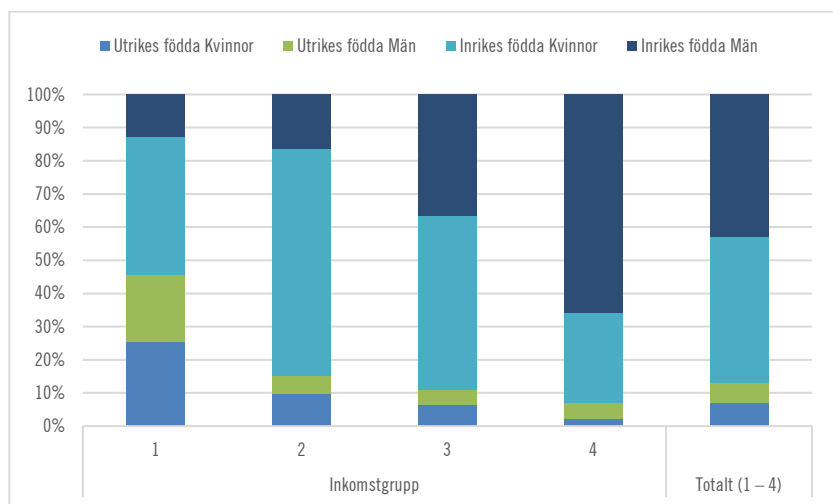
Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Både bland inrikes och utrikes födda ligger en större andel av männen än kvinnorna i de två högre inkomstgrupperna. Vi ser dock att andelen med inkomstgrundad pension över 11 000 kronor (inkomstgrupp 3 och 4) är nästan lika stor för utrikes födda män (53 procent) som för inrikes födda kvinnor (59 procent). En större andel av de utrikes födda männen än de inrikes födda kvinnorna ligger dock i den högsta inkomstgruppen.

Figur 7 visar fördelningen över kvinnor och män samt inrikes och utrikes födda för de olika inkomstgrupperna samt för den studerade gruppen totalt (dvs. samtliga inkomstgrupper 1—4).

Figur.10 Fördelning av män och kvinnor samt inrikes- och utrikes födda, inkomstgrupp 1–4 samt totalt



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Som tidigare konstaterats utgör inrikes födda kvinnor den största gruppen av den studerade populationen, de är något fler än de inrikes födda männen. Inrikes födda kvinnor utgör den största gruppen i inkomstgrupp 1–3, men är särskilt överrepresenterade i inkomstgrupp 2. I inkomstgrupp 4 är inrikes födda män kraftigt överrepresenterade.

Utrikes födda män och kvinnor är de grupper som är mest överrepresenterade i den lägsta inkomstgruppen; de utgör drygt 13 procent av den studerade gruppen (utrikes födda män drygt 6 procent och utrikes födda kvinnor drygt 7 procent) men utgör nästan 46 procent av populationen i inkomstgrupp 1. Utrikes föddas andel av inkomstgrupp 3 motsvarar ungefär deras andel i den studerade populationen, medan de är något över- respektive underrepresenterade i inkomstgrupp 2 och 4. Skillnader mellan könen ser vi även här, med en relativt större andel utrikes födda kvinnor i de lägre inkomstgrupperna och en relativt större andel utrikes födda män i den högre inkomstgruppen.

Sammantaget ser vi stora skillnader mellan män och kvinnor samt inrikes och utrikes födda när det gäller vilken inkomstgrupp som individerna finns i. Vi ser därför skäl att fortsättningsvis, för varje

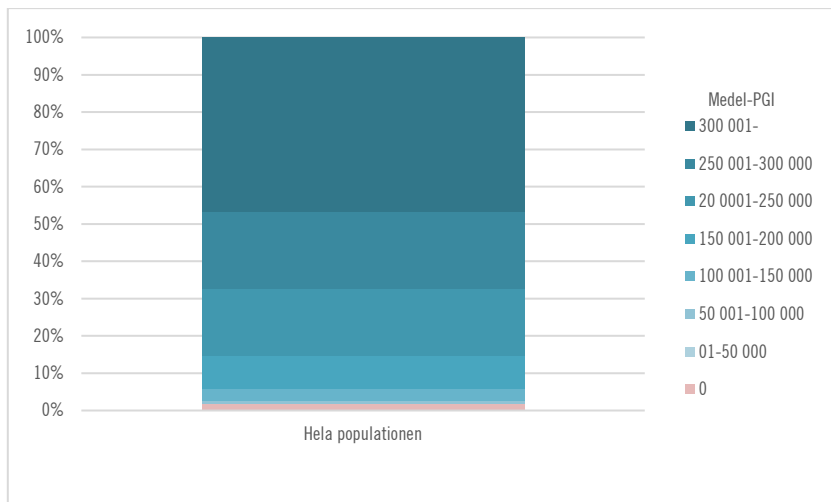
studerad bakgrundsvariabel vad gäller intjänandet till pensionen, göra en fördjupad analys där vi delar in populationen i fyra grupper utifrån kön och inrikes- respektive utrikes födda.

1.2.5 Genomsnittlig pensionsgrundande inkomst

Vi fortsätter analysen med att studera variabler över intjänandet och börjar med den genomsnittliga årliga pensionsgrundande inkomsten (PGI) som individerna i olika inkomstgrupper har haft under sitt arbetsliv. PGI fås genom arbete, men också från ersättningar inom socialförsäkringssystemet. Genomsnittlig PGI beräknas här som genomsnittet (årligt) för åren med (positiv) PGI efter inkomst-indexering till 2015 års inkomstnivå.

Figur 8 och tabell 7 visar fördelningen över genomsnittlig PGI/år för hela den studerade populationen. Individer med 0 i genomsnittlig PGI har inte haft någon pensionsgrundande inkomst (och har därför inte heller någon inkomstgrundad pension, samtliga återfinns i inkomstgrupp 1).

Figur.11 Genomsnittlig PGI



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Tabell.7 Genomsnittlig PGI

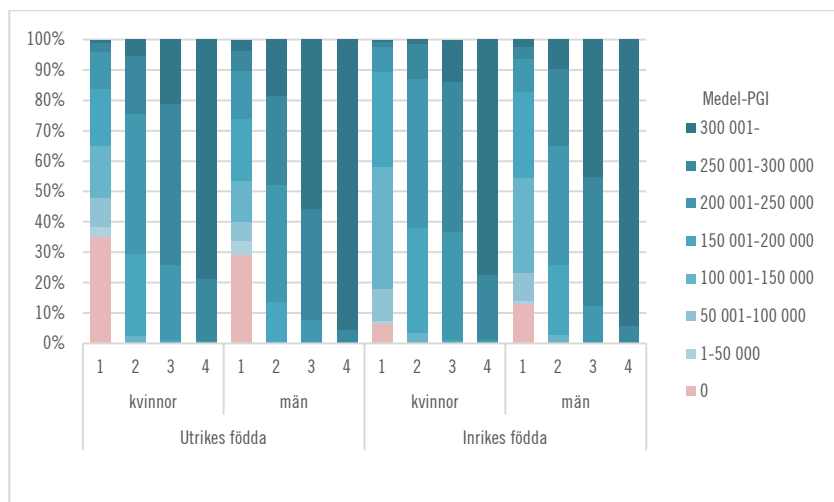
| | 0 | 01-50 000 | 50 001-100 000 | 100 001-150 000 | 150 001-200 000 | 200 001-250 000 | 250 001-300 000 | 300 001- | Totalt |
|-----------------------|-------|-----------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------|---------|
| Antal ¹ | 1 900 | 200 | 900 | 3500 | 10 500 | 20 500 | 23 700 | 54 000 | 115 300 |
| Andel (%) av total | 1,6 | 0,2 | 0,8 | 3,1 | 9,1 | 17,8 | 20,6 | 46,8 | 100,0 |

¹Avrundat till närmaste hundratal.

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Vi ser att majoriteten har haft ett intjänande över 250 000 kronor per år. Cirka 15 procent av populationen har haft en genomsnittlig PGI på 200 000 kr/år eller mindre. I figur 9 ser vi fördelningen över genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för olika inkomstgrupper, för våra fyra undergrupper. Figur 10 visar fördelningen över inkomstgrupper givet genomsnittlig pensionsgrundande inkomst.

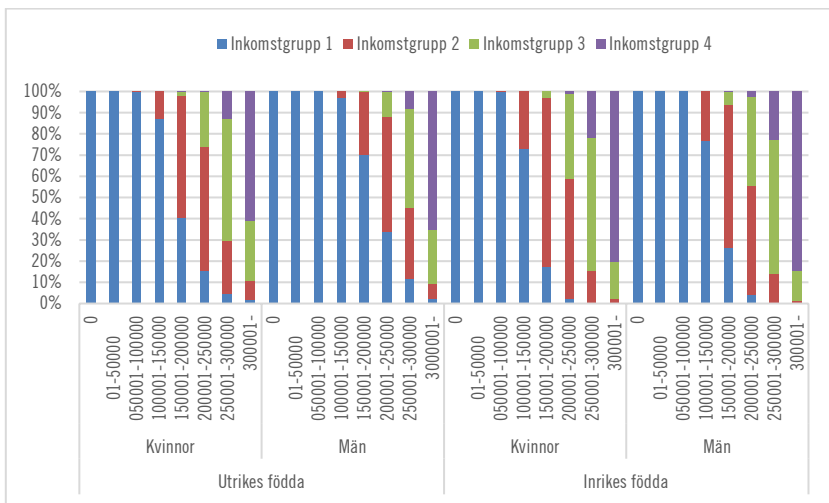
Figur.12 Genomsnittlig PGI givet inkomstgrupp för inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Figur.13 Inkomstgrupp givet genomsnittlig PGI för inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



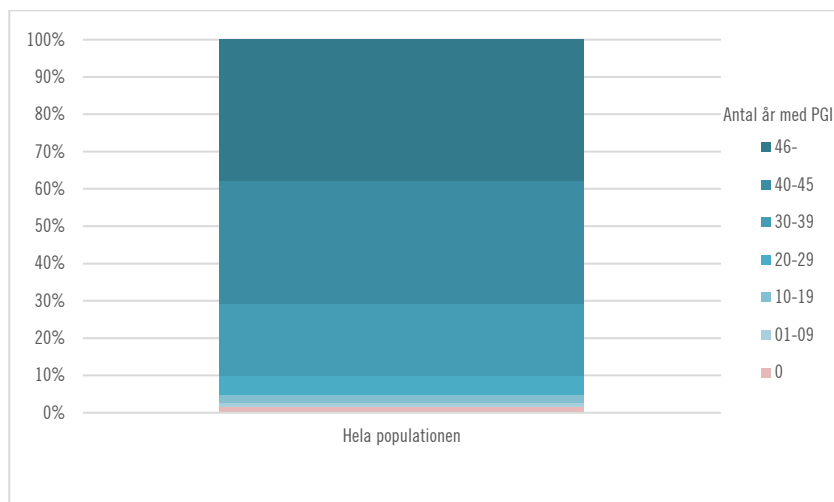
Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar
 Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

För samtliga undergrupper ser vi ett samband mellan hög genomsnittlig PGI och inkomstgrupp, dock med vissa skillnader såsom en större andel som inte har haft någon pensionsgrundande inkomst (medel-PGI = 0) för de utrikes födda än för de inrikes födda. En mindre andel av kvinnorna än männen i den högre inkomstgruppen har den högsta nivån på genomsnittlig PGI, vilket vi ser för både inrikes- och utrikes födda (figur 9). För de inrikes födda så utgör gruppen med hög genomsnittlig PGI över 300 000 kr/år en stor andel framför allt i de två högre inkomstgrupperna. För utrikes födda män utgör dessa dock även en signifikant grupp i inkomstgrupp 2 på 18,4 procent. Vi ser vidare att en relativt stor andel av de utrikes födda med hög genomsnittlig PGI hamnar i inkomstgrupp 2 (figur 10). När man närmare studerar denna grupp ser man att en stor andel har relativt få år med PGI samt går i pension tidigt i relativt stor utsträckning. För mer analys av antal år med pensionsgrundande inkomst, se följande avsnitt nedan.

1.2.6 Antal år med pensionsgrundande inkomst

Figur 11 och tabell 8 visar fördelningen över antal år med PGI för hela den studerade populationen. Individer med 0 år har inte någon inkomstgrundad pension, samtliga återfinns i inkomstgrupp 1.

Figur.14 Antal år med PGI



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Tabell.8 Antal år med PGI

| | 0 | 01-09 | 10-19 | 20-29 | 30-39 | 40-45 | 46- | Totalt |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|---------|
| Antal ¹ | 1 900 | 1 400 | 2 400 | 6 000 | 21 000 | 38 000 | 43 700 | 115 300 |
| Andel (%) av total | 1,6 | 1,2 | 2,1 | 5,2 | 19,0 | 33,0 | 37,9 | 100,0 |

¹Avrundat till närmaste hundratal.

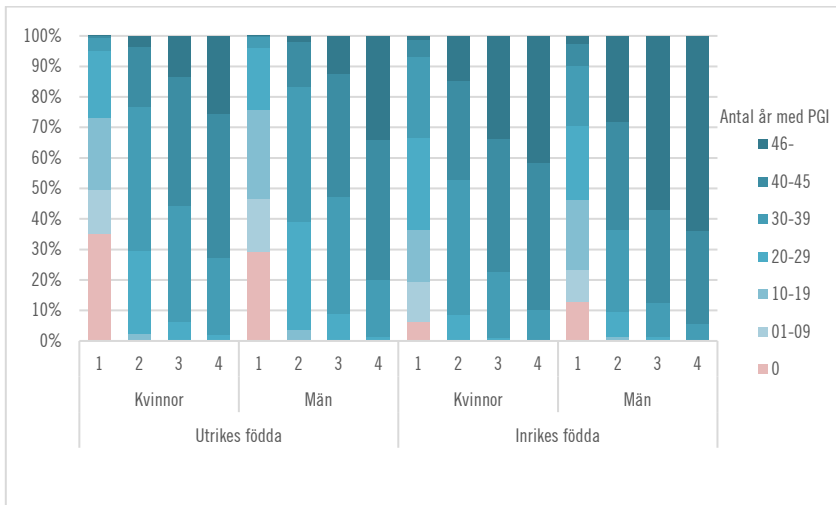
Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Drygt 70 procent av den studerade populationen har haft PGI under 40 år eller mer.

I figur 12 och 13 redovisas förhållandet mellan inkomstgrupp och antal år med PGI för män och kvinnor grupperat på inrikes- och utrikes födda.

Figur.15 Antal år med PGI givet inkomstgrupp för inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar
 Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Figur.16 Inkomstgrupp givet antal år med PGI för inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



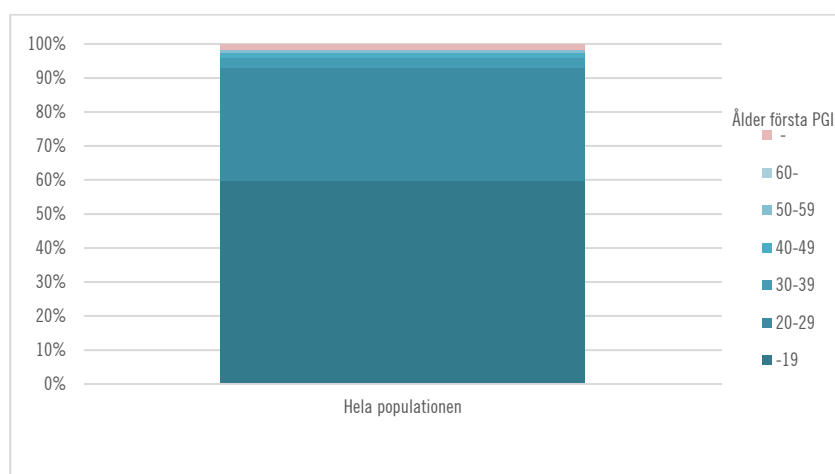
Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar
 Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Vi ser en tydlig koppling mellan längden på arbetslivet och vilken nivå individen får på sin inkomstgrundade pension (figur 12). För samtliga undergrupper ger en kort tids intjänade till pensionen en låg inkomstgrundad pension (figur 13). En intressant skillnad mellan inrikes och utrikes födda kvinnor ser vi för de som har en lång tids intjänande; utrikes födda kvinnor med en lång tids intjänande hamnar generellt i högre inkomstgrupper än inrikes födda kvinnor. Vid närmare studier av statistiken kan man konstatera att skillnaden mellan olika grupper, vad gäller i vilken inkomstgrupp individerna hamnar för en längre tids intjänande, dels kan förklaras av skillnader i inkomster mellan grupperna som vi såg i det tidigare avsnittet, men även i pensionsålder som analyseras i avsnitt 1.2.9. Vi fortsätter dock analysen med att studera inträdet och utträdet i arbetslivet (dvs. ålder vid första och sista pensionsgrundande inkomst).

1.2.7 Ålder för första pensionsgrundande inkomst

I figur 14 och tabell 9 redovisas ålder för första pensionsgrundande inkomst för hela den studerade populationen. Individer utan ålder för första PGI har inte haft någon pensionsgrundande inkomst (och har därför inte heller någon inkomstgrundad pension, samtliga återfinns i inkomstgrupp 1).

Figur.17 Ålder vid första PGI



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Tabell.9 Ålder vid första PGI

| | -19 | 20-29 | 30-39 | 40-49 | 50-59 | 60- | - | Totalt |
|--------------------------|--------|--------|-------|-------|-------|-----|-------|---------|
| Antal ¹ | 69 000 | 38 100 | 3 700 | 1 700 | 700 | 200 | 1 900 | 115 300 |
| Andel (%) av total | 59,8 | 33,0 | 3,2 | 1,5 | 0,6 | 0,2 | 1,6 | 100,0 |

¹Avrundat till närmaste hundratal.

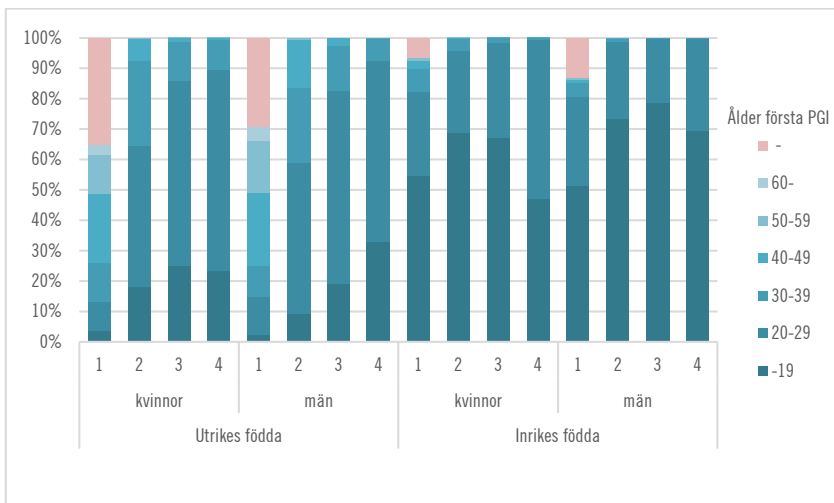
Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Vi ser att nästan 60 procent av den studerade populationen hade sin första pensionsgrundande inkomst före 20 års ålder.

I figur 15 och 16 studeras förhållandet mellan ålder för första PGI och inkomstgrupp för våra fyra undergrupper.

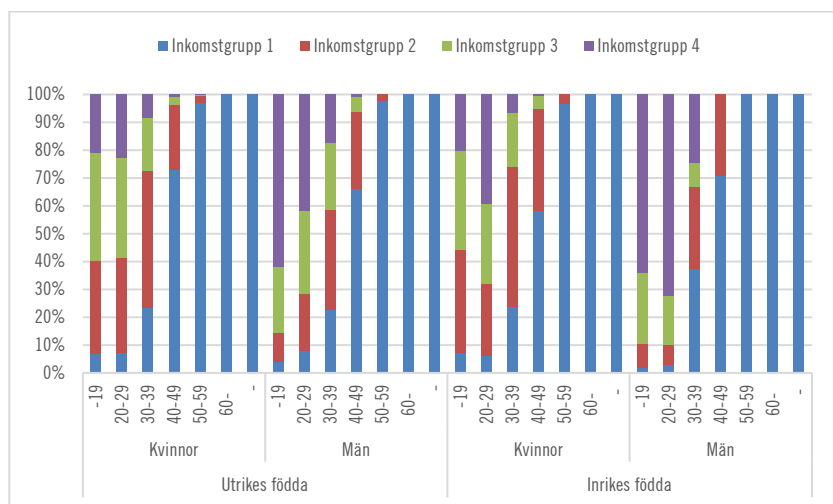
Figur.18 Ålder vid första PGI givet inkomstgrupp för inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Figur.19 Inkomstgrupp givet ålder vid första PGI för inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Vi ser ett samband mellan ålder för första PGI och inkomstgrupp, men sambandet är inte lika starkt som för föregående intjänandevariabler. För inrikes födda män utgörs inkomstgrupp 4 i stor utsträckning av individer med tidigt intjänande, nästan 70 procent började tjäna in till pensionen före 20 års ålder (se figur 15). Vi ser inte samma mönster för inrikes födda kvinnor. Vid närmare analys av grupperna framgår att detta framför allt kan förklaras av att inrikes födda män som börjar arbeta tidigt har ett högt antal intjänandeår. Vi ser även för utrikes födda en större andel av männen än kvinnorna i inkomstgrupp 4 som började tjäna in till pensionen före 20 års ålder.

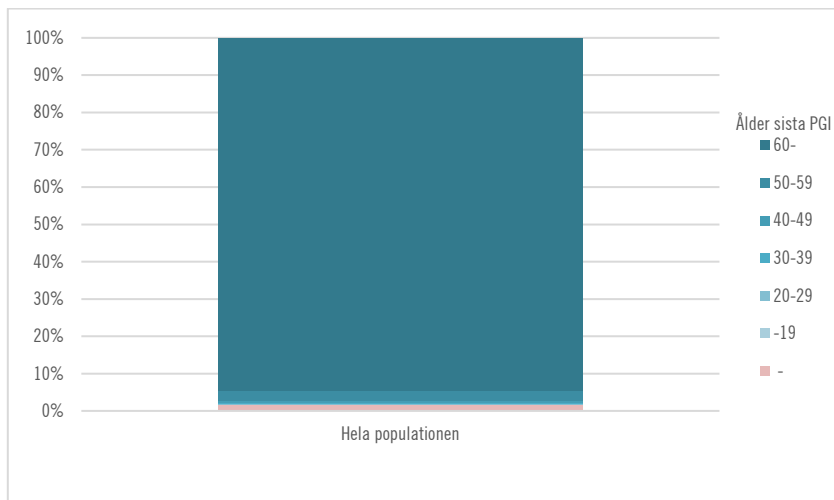
För samtliga undergrupper innebär ett väldigt sent inträde i arbetslivet en låg inkomstgrundad pension (se figur 16). Det kan dock nämnas att det rör sig om väldigt få personer, vilket ju inte framgår när vi här studerar andelar. Ett tidigt inträde i arbetslivet ger dock större utbyte i högre inkomstgrundad pension för män än för kvinnor och för inrikes födda män i synnerhet, vid närmare analys av grupperna framgår att detta kan förklaras dels av skillnader i antal år med pensionsgrundande inkomster och dels av skillnader i

genomsnittlig PGI mellan män och kvinnor och inrikes och utrikes födda.

1.2.8 Ålder vid sista pensionsgrundande inkomst

I figur 17 och tabell 10 ser vi fördelningen över ålder för sista PGI för hela den studerade populationen. Individer utan ålder för sista PGI har inte haft någon pensionsgrundande inkomst (och har därför inte heller någon inkomstgrundad pension, samtliga återfinns i inkomstgrupp 1). Vi har inte studerat den fortsatta försörjningen hos personer som har slutat tjäna in till pensionen tidigt i livet. Det kan röra sig om bidrag (inte pensionsgrundande), försörjning genom familjemedlem, tidigt uttag av tjänstepension och privat pension etc.

Figur 20 **Ålder vid sista PGI**



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Tabell.10 Ålder vid sista PGI

| | - | -19 | 20-29 | 30-39 | 40-49 | 50-59 | 60- | Totalt |
|--------------------------|-------|-----|-------|-------|-------|-------|---------|---------|
| Antal ¹ | 1 900 | 100 | 300 | 300 | 700 | 3 000 | 109 000 | 115 300 |
| Andel (%) av total | 1,6 | 0,0 | 0,3 | 0,3 | 0,6 | 2,6 | 94,6 | 100,0 |

¹Avrundat till närmaste hundratal.

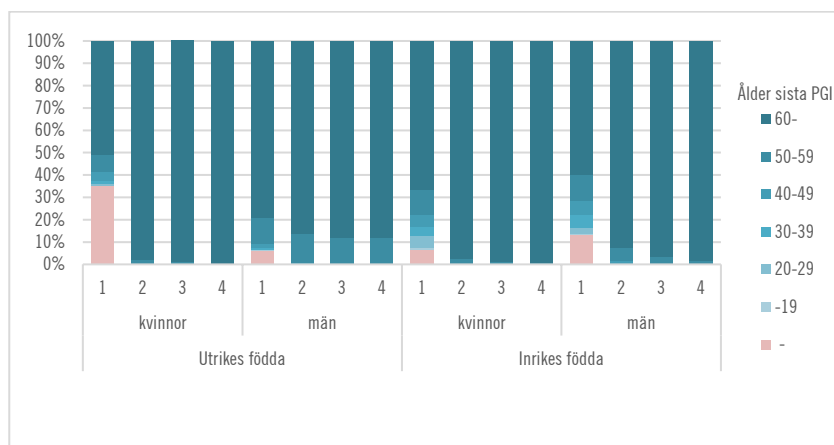
Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Nästan 95 procent av den studerade populationen var 60 år eller äldre för sin sista pensionsgrundande inkomst.

I figur 18 och 19 studeras förhållandet mellan ålder för sista PGI och inkomstgrupp för våra fyra undergrupper.

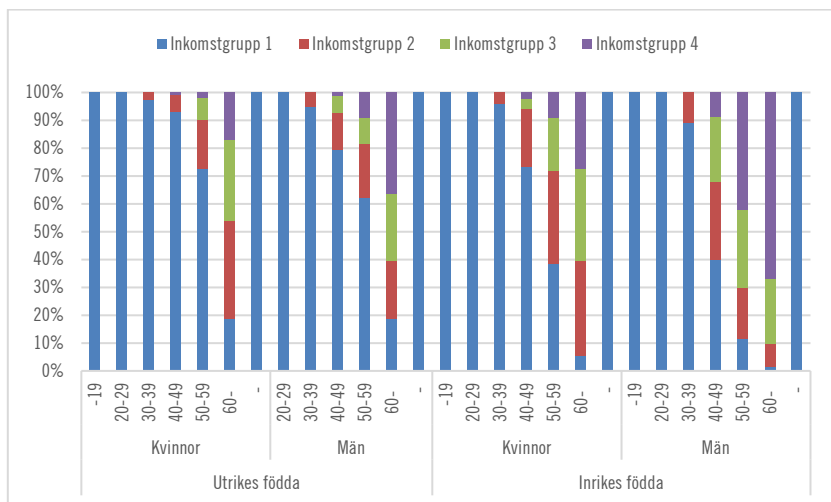
Figur.21 Ålder vid sista PGI givet inkomstgrupp för inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Figur.22 Inkomstgrupp givet ålder vid sista PGI för inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar
Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

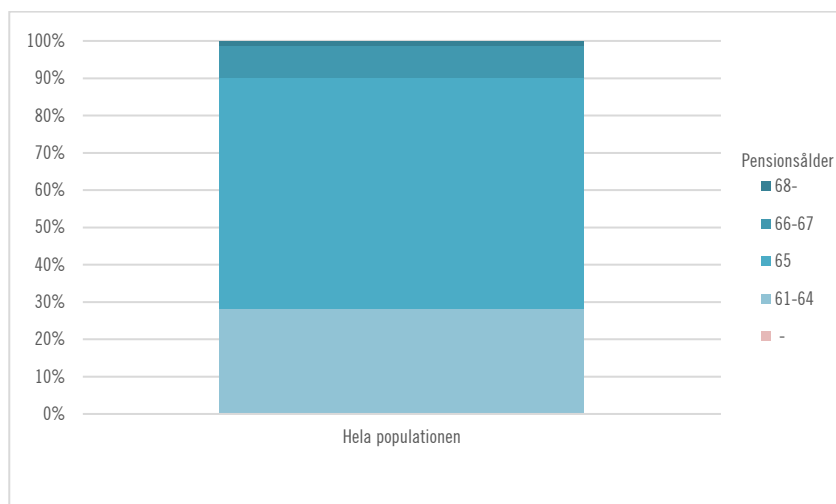
Vi ser ett samband mellan åldern för sista pensionsgrundande inkomst och inkomstgrupp, framför allt med en större andel med tidigt utträde i inkomstgrupp 1. Skillnaderna mellan våra fyra undergrupper ser vi också tydligast i inkomstgrupp 1, där utrikes födda kvinnor har en stor andel med tidigt utträde/aldrig tjänat in till den inkomstgrundade pensionen (se figur 18).

Ett väldigt tidigt utträde från arbetslivet (före 40 års ålder) ger låg pension för samtliga undergrupper (se figur 19), antalet personer med så tidigt utträde är dock väldigt få. Gruppen med utträde i åldrarna 50–59 är större och utgör motsvarande 2,6 procent av de inrikes födda männen. Drygt 42 procent av dessa män ligger i inkomstgrupp 4. Detta kan jämföras med drygt 9 procent för utrikes födda män, drygt 9 procent av inrikes födda kvinnor och knappt 2 procent av utrikes födda kvinnor som ligger i inkomstgrupp 4 med utträde i samma ålderskategori.

1.2.9 Pensionsålder

I figur 20 och tabell 11 visas fördelningen över pensionsålder för vår studerade population. Det finns drygt 400 individer utan pensionsålder, dessa har inte någon inkomstgrundad pension eller garanti-pension utan endast äldreförsörjningsstöd (samtliga återfinns i inkomstgrupp 1).

Figur.23 Pensionsålder



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Tabell.11 Pensionsålder

| | - | 61-64 | 65 | 66-67 | 68- | Totalt |
|-----------------------|-----|--------|--------|--------|-------|---------|
| Antal ¹ | 400 | 32 000 | 71 500 | 10 000 | 1 400 | 115 300 |
| Andel (%) av total | 0,4 | 27,7 | 62,0 | 8,7 | 1,2 | 100,0 |

¹Avrundat till närmaste hundratal.

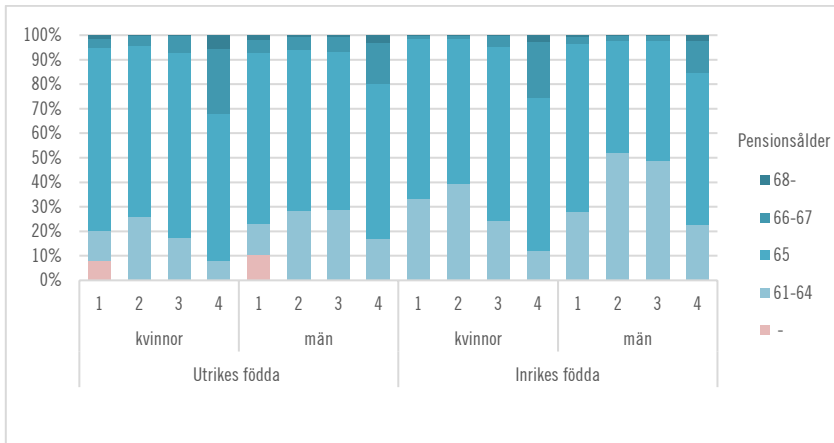
Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Majoriteten, 62 procent av den studerade populationen, tog ut sin pension vid 65 års ålder. Nästan 10 procent tog ut pension efter 65 år och ca 28 procent tog ut pension vid åldern 61–64.

I figur 21 och 22 studeras förhållandet mellan pensionsålder och inkomstgrupp för våra fyra undergrupper.

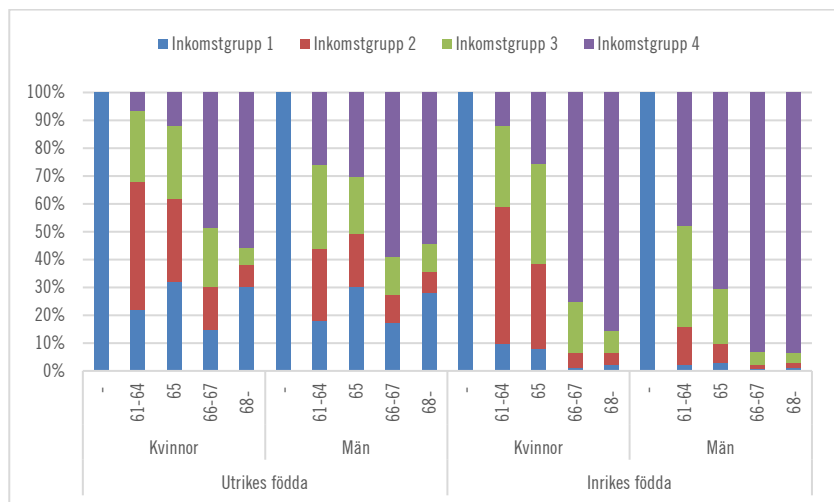
Figur.24 Pensionsålder givet inkomstgrupp, inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Figur.25 Inkomstgrupp givet pensionsålder för inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller AFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Vi ser att personer i inkomstgrupp 1 generellt inte har en särskilt stor andel med tidigt utträde jämfört med övriga inkomstgrupper; andelen med tidigt utträde är större i inkomstgrupp 2 för samtliga undergrupper. Kvinnorna i inkomstgrupp 4 har i större utsträckning än männen i samma inkomstgrupp sent uttag av pensionen och en låg andel med tidigt uttag (figur 23). Detta gäller för både inrikes och utrikes födda. Vid närmare analys av grupperna framgår att detta kan förklaras både av att inkomsterna för kvinnorna är lägre än för männen och att de har färre år med pensionsgrundande inkomst; på det viset krävs ett senare uttag för kvinnorna för att höja pensionen tillräckligt för att komma upp i den högsta inkomstgruppen.

För både inrikes födda män och kvinnor ser vi ett samband mellan pensionsålder och inkomstgrupp, för männen är det dock betydligt fler än bland kvinnorna som ligger i den högsta inkomstgruppen (figur 24). Bland inrikes födda kvinnor med låg pensionsålder (61-64 år) har nästan 60 procent en inkomstgrundad pension på maximalt 11 000 kronor. För de inrikes födda männen är motsvarande andel endast drygt 15 procent. Ser man till utrikes födda är mönstret ett annat. En relativt stor andel av dem med pensionsålder vid 65

samt 68 och senare återfinns i inkomstgrupp 1. Bland männen är andelen i inkomstgrupp 4 störst bland dem med en pensionsålder på 66-67 år.

1.2.10 Samvariation mellan variablerna för intjänandet

I detta avsnitt har vi sett olika samband mellan intjänandet till pensionen och nivån på inkomstgrundad pension. Som nämns inledningsvis i detta avsnitt gör vi dock ingen multivariat analys. Detta innebär att en del av de samband vi har sett ovan inte kan tas för direkta orsakssamband, utan sambanden kan bero på samvariation mellan olika bakgrundsvariabler för intjänandet. Vad vi dock vet är att, allt annat lika, en högre pensionsgrundande inkomst ger en högre inkomstgrundad pension. Detsamma gäller för ett högt antal år med pensionsgrundande inkomst samt en hög pensionsålder.¹⁹¹ I de fall vi i analysen ovan inte har sett dessa samband beror detta på hur de olika bakgrundsvariablerna förhåller sig till varandra för den studerade gruppen. T.ex. kan individer kompensera för en låg pensionsgrundande inkomst genom att skjuta upp pensioneringen, vilket vi i föregående avsnitt såg att kvinnor gjorde som låg i den högre inkomstgruppen.

Vi analyserar i detta avsnitt översiktligt hur de olika bakgrundsvariablerna förhåller sig till varandra för våra fyra undergrupper (inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor). För de flesta variabler ser vi samma mönster för samtliga undergrupper, sambanden beskrivs i det följande.

Till att börja med ser vi samband mellan genomsnittlig PGI och antalet intjänandeår. I den nedre delen av inkomstfördelningen ökar antalet intjänandeår med genomsnittlig PGI. I de högsta inkomstintervallen är sambandet dock det omvända. Båda dessa variabler påverkar pensionen positivt. De tidigare analyserna av dessa två bakgrundsvariabler fångar därmed upp den positiva effekten av båda dessa två variabler för personer med mellanhöga inkomster (och fler intjänandeår). Omvänt tenderar således personer med få intjänandeår ha låga pensionsgrundande inkomster, vilket vi alltså ser inom samtliga av våra studerade undergrupper.

¹⁹¹ När det gäller ålder för första och sista pensionsgrundande inkomst kan man inte tala om samma typ av samband eftersom man allt annat lika även skulle konstanthålla antal år med PGI, som ju är den variabel som ger direkt effekt på pensionen.

Vi ser även att andelen med låg pensionsålder (före 65) ökar ju fler antal år med PGI. Sambandet gäller emellertid även andelen med hög pensionsålder (efter 65) som ökar med antalet intjänandeår. Ett liknande samband ser vi mellan genomsnittlig PGI och pensionsålder; personer med låg genomsnittlig PGI går i lägre utsträckning i pension tidigt (och sent) än personer med högre genomsnittlig PGI. Andelen med låg pensionsålder minskar dock för de högsta inkomsterna för kvinnorna, se figur 23.

Figur.26 Pensionsålder givet medel-PGI för inrikes- och utrikes födda, män och kvinnor



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar
 Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

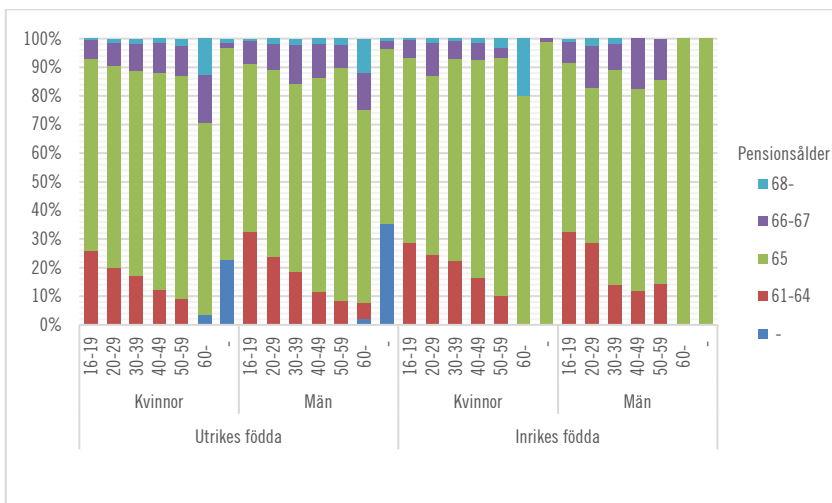
Som nämns ovan är samvariationen stor mellan antal år med PGI och genomsnittlig PGI så det är förväntat att vi ser samma samband mellan dessa variabler och pensionsåldern. Tidigt inträde (ålder för första PGI) samvarierar också med fler intjänandeår och högre genomsnittlig PGI.¹⁹² Personer med tidigt inträde tenderar också att gå i pension tidigt (före 65) i större utsträckning än personer med senare inträde. När det gäller utrikes födda tenderar grupper med

¹⁹² När det gäller ålder för inträde och genomsnittlig PGI gäller sambandet främst för dem med första intjänande vid 20 år eller senare. De med första intjänande innan 20 års ålder har något lägre genomsnittlig PGI än de med första intjänande i åldern 20-29 år, med undantag för utrikes födda män där nivån är något lägre för dem med tidigast inträde.

sent inträde dock i större utsträckning gå i pension senare (efter 65), samma mönster ser vi inte för inrikes födda, se figur 24.

När det gäller åldern för utträdet (ålder för sista PGI) ser vi inget tydligt samband mellan denna och pensionsåldern, vilket antagligen kan förklaras av att vi har grupperat personer med ett utträde över 60 års ålder tillsammans. Studerar vi dessa personer närmare kan man sannolikt få ett annat resultat. Detta kan sannolikt även gälla för variablerna genomsnittlig PGI och utträdet där vi med vald gruppering av variablerna inte ser något samband.

Figur.27 Pensionsålder givet ålder för första PGI för inrikes- och utrikes födda, kvinnor och män



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm. Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

Trots att utrikes födda med sent inträde går i pension senare ser vi dock ett samband mellan ett sent inträde och lågt antal intjänandeår även för denna grupp (och våra övriga undergrupper). Ett sent inträde samvarierar dessutom i viss utsträckning med ett tidigt utträde.¹⁹³ Här ser vi alltså flera samband mellan variabler som verkar i samma riktning när det gäller storleken på pensionen.

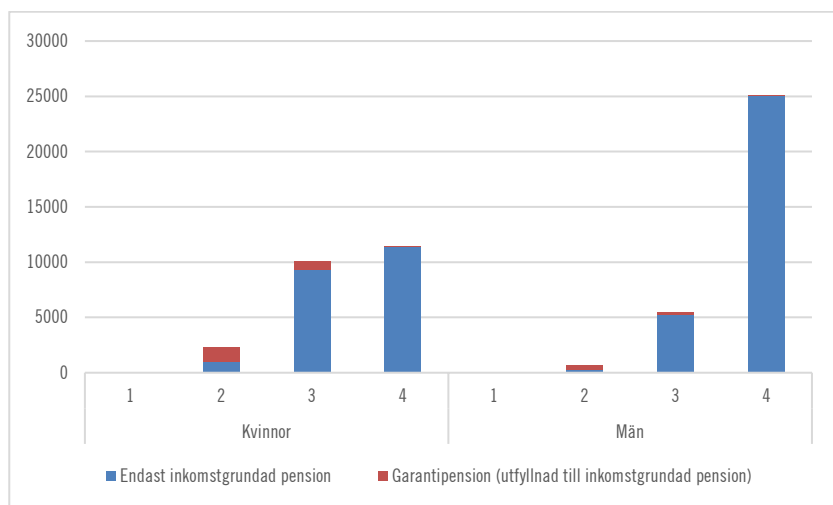
¹⁹³ Dock bör det noteras att 95 procent av populationen har ett utträde vid 60 års ålder eller senare, se ovan angående grupperingen av utträdesvariabeln och de begränsningar i analysen som denna ger.

1.3 Vilken inkomstgrundad pension ger ett helt arbetsliv?

I detta avsnitt studerar vi personer som har haft ett långt arbetsliv, som inte har valt ett tidigt pensionsuttag samt har haft en inkomst i nivå med en låginkomsttagares deltidslön. Vi studerar även här födda 1947 men har gjort samma känslighetsanalyser som beskrivs i inledningen av avsnitt 1.2.

Figur 35 visar de pensionärer med en pensionsålder på 65 år eller äldre som har haft en pensionsgrundande inkomst under 40 år eller mer där den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten per år har varit över 200 000 kronor¹⁹⁴, vilket motsvarar en månadslön på ca 17 900 kr¹⁹⁵. Det rör sig om knappt 55 000 pensionärer, varav knappt 24 000 kvinnor och drygt 31 000 män. Vårt studerade urval motsvarar knappt 48 procent av pensionärerna födda 1947¹⁹⁶.

Figur.28 Antal personer givet inkomstgrupp med antal år med PGI 40 år eller mer samt PGI >200 000 kr/år, kvinnor och män



Källa: Pensionsmyndighetens data (Pedal), egna bearbetningar

Anm, Födda 1947 med ålderspension och/eller ÅFS augusti 2017, folkbokförda med helt uttag av pension

¹⁹⁴ 2015 års inkomstnivå, se avsnitt 1.2.5 fotnot 2.

¹⁹⁵ 200 000 kronor per år i PGI motsvarar en årslön på $200\,000/0,93=215\,054$ kronor.

¹⁹⁶ Folkbokförda med helt uttag av pension, samma kriterier som i föregående analys i avsnitt 1.2.

Vi ser att trots en lång tids intjänande till pensionssystemet så har en betydande andel, knappt 9 procent av kvinnorna, till någon del garantipension. Cirka 10 procent av kvinnorna har en inkomstgrundad pension på 11 000 kronor per månad eller lägre (inkomstgrupp 1 och 2). För männen är det motsvarande knappt 2 procent som har garantipension och drygt 2 procent har en inkomstgrundad pension på 11 000 kronor eller lägre per månad. Exkluderar vi personer med en medel-PGI på 200 001–250 000 kr per år reduceras andelen till 0 procent i inkomstgrupp 1 och 2, för både män och kvinnor. Givet de krav på pensionsålder och antal intjänandeår som vi har utgått ifrån i denna analys krävdes det således i princip en månadslön över ca 22 400 kronor¹⁹⁷ per månad för den här årskullen att få en inkomstgrundad pension över garantipensionsnivå (räknat som 11 000 kronor per månad, vilket är ungefär den nivå på inkomstgrundad pension där garantipensionen fasats ut). För att få en inkomstgrundad pension över 14 000 kronor per månad, dvs tillhöra inkomstgrupp 4, krävdes medel-PGI över 350 000 kronor per år, dvs. en månadslön över ca 31 400 kronor¹⁹⁸ per månad.

¹⁹⁷ 250 000 kronor per år i PGI motsvarar en årslön på $250\,000/0,93=268\,817$ kronor.

¹⁹⁸ 350 000 kronor per år i PGI motsvarar en årslön på $350\,000/0,93=376\,344$ kronor.

Grundskyddet i våra grannländer

Utredningen har studerat utformningen av grundskyddet för pensionärer i Danmark, Norge, Finland och Nederländerna. Här avses pensioner för dem som har låg eller ingen inkomstgrundad pension samt bostadsbidrag.

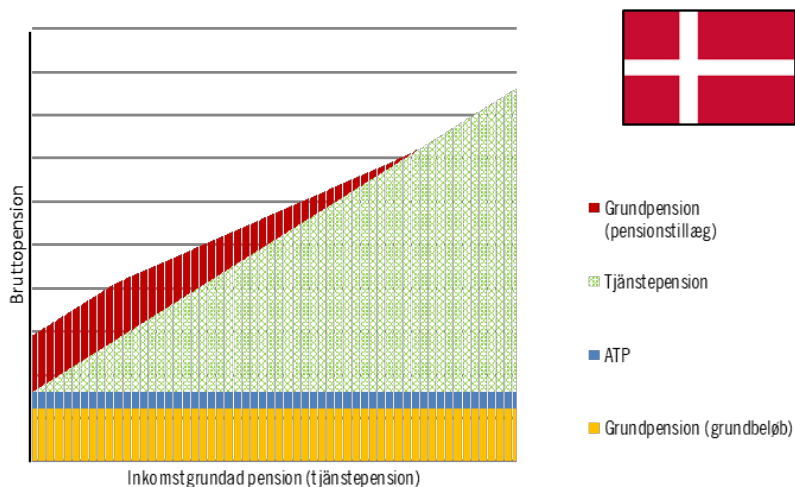
I avsnittet benämns pensionsdelen i grundskyddet (motsvarande den svenska garantipensionen) som grundpension. Beloppen nedan anges i 2017 års nivåer.

Det är dock inte bara nivån på grundskyddet som påverkar den ekonomiska situationen för äldre utan även faktorer såsom pris-nivåer, skattesystemet etc. Utredningen har dock avgränsat studien till pensionssystemet med fokus på grundskyddet i respektive land. Översikten inbegriper vidare inte en fullständig bild över alla former av socialt bistånd som ges till äldre som t.ex. inte uppfyller krav för grundpension.

Danmark – översikt

Danmark har ingen statlig inkomstgrundad pension utan ett arbetsmarknadsbaserat ATP-system. I princip alla löntagare och mottagare av socialförsäkringsförmåner omfattas av ATP (företagare kan ansluta under vissa villkor). Intjänandet till ATP baseras inte på inkomst utan arbetade timmar, maximal utbetald ATP vid pensionering är ca 1 900 DKK/mån. 90 procent av de anställda omfattas även av tjänstepension. Grundpensionen utgörs dels av ett tudelat, bostättningsbaserat folkpensionssystem (folkepension) som utgörs av ett grundbelopp och ett mer inkomstprövat tilläggsbelopp.

Figur.29 Danmarks pensionssystem



Anm. Figuren är en illustration och ej skalenlig

Grundbeloppet i folkepensionen motsvarar 6 160 DKK/mån för alla oavsett civilstånd och hushållstyp. Grundbeloppet reduceras först om individens arbetsinkomster är över 316 200 DKK per år; inkomster över denna nivå reducerar grundbeloppet med 30 procent.

Tilläggsbeloppet i folkepensionen motsvarar ca 6 550 DKK/mån för ensamstående (ca 3 220 DKK/mån för gifta/sammanboende). Tillägget beräknas från hushållets totala inkomster och avräknas mot i princip alla inkomster förutom grundbeloppet i folkepensionen och ATP. Fri-beloppet är ca 70 000 DKK per år för ensamstående, inkomster däröver minskar tillägget med drygt 30 procent.¹⁹⁹ Det finns även ett särskilt fri-belopp på arbetsinkomster på 60 000 DKK per år.

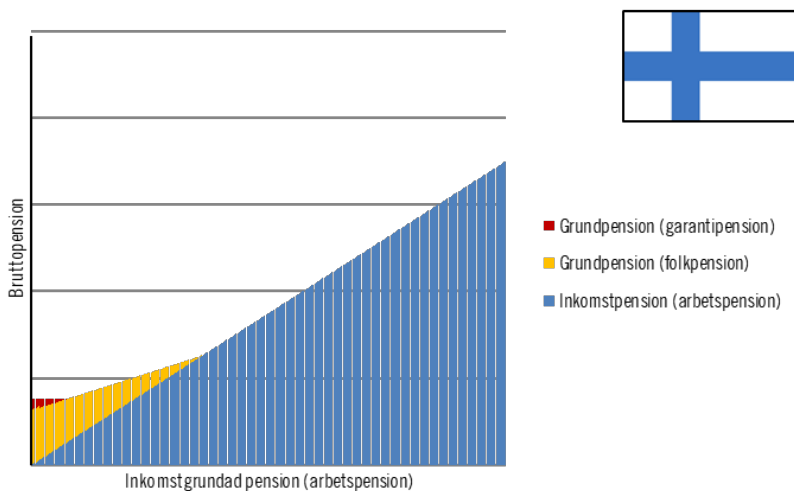
Maximalt bostadsbidrag för ensamstående motsvarar 3 870 DKK/mån. Det ges även värmertil-lägg på maximalt 750 DKK/mån.

¹⁹⁹ Fri-beloppet för gifta/samboende med annan folkepensionär är 140 000 DKK, tillägget minskas tillägget med 16 procent över den nivån. nivåerna ovan. För gifta med icke-folkepensionär sker reduceringen med 32 procent.

Finland – översikt

Finland har en inkomstgrundad s.k. arbetspension. Avtalens utformning varierar mellan sektorer men är reglerade i lag. Grundpensionerna utgörs av folkpension och garantipension.

Figur.30 Finlands pensionssystem



Anm. Figuren är en illustration och ej skalenlig.

Nivån på folkpensionen för ensamstående är 628,85 euro/mån (557,79 euro/mån för gifta/sammanboende). Beloppet betalas ut i sin helhet upp till nivåer i arbetspension på 55,54 euro/månaden, där efter sker en avräkning med 50 procent.

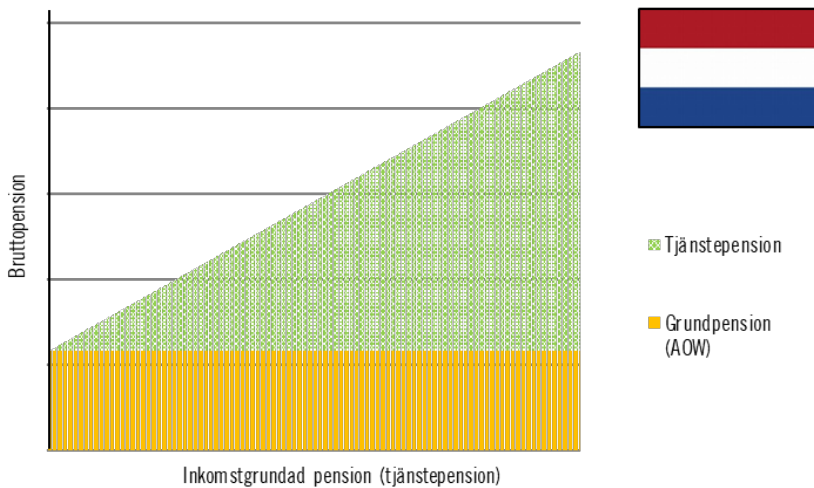
Garantipensionen fyller upp till en nivå på 760,26 euro/mån för alla oavsett civilstånd/hushållstyp. Ensamstående med full folkpension får därmed garantipension på 131,41 euro/mån. Garantipension minskar av alla övriga pensioner, avräkning sker till 100 procent.

Finland har även ett särskilt bostadsbidrag för pensionärer som motsvarar maximalt 519,96 euro/mån.

Nederländerna – översikt

Det finns ingen inkomstbaserad statlig pension i Nederländerna. Över 90 procent av löntagarna omfattas dock av kollektivavtalsbaserade och företagsbundna tilläggspensionssystem. Det finns en grundpension i form av bosättningsbaserad allmän ålderspension (AOW).

Figur.31 Nederländernas pensionssystem



Anm. Figuren är en illustration och ej skalenlig.

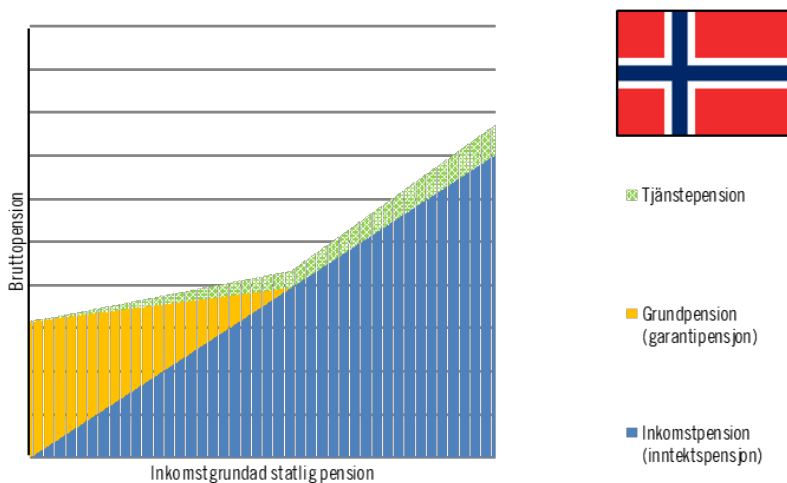
Grundpensionen ligger på 1 153,35 euro/mån för ensamstående (794,59 euro/mån för gifta/sammanboende). Ingen reducering sker mot andra pensioner eller övriga inkomster.

Pensionärer kan även söka allmänt bostadsbidrag, maximalt belopp motsvarar 355 euro/mån.

Norge – översikt

Från folkförsäkringssystemet betalas inkomstgrundad tilläggspension. Tjänstepension är obligatorisk sedan 2006. Grundpensionen utgörs av en bosättningsbaserad garantipension.

Figur.32 Norges pensionssystem



Anm. Figuren är en illustration och ej skalendig.

Garantipensionen ligger på 15 731 NOK/mån för ensamstående (14 393 NOK/mån för gifta/sammanboende med annan garantipensionär, lägre belopp ges dock om partnern har pension över en viss nivå). Norge reformerade sitt pensionssystem 2011. Garantipensionen i det reformerade pensionssystemet räknas av mot inkomstgrundad statlig pension med 80 procent. I det tidigare pensionssystemet (vilket de flesta av dagens pensionärer omfattas av) är avräkningen 100 procent.

Pensionärer kan även söka bostadsbidrag. Maximalt bostadsbidrag för en ensamstående pensionär motsvarar 2 730 NOK/mån.

Pensionsålder för grundpension

Danmark

Grundpension utbetalas från 65 års ålder. Pensionsåldern kommer att höjas successivt för födda 1954 och senare. Födda efter 1962 kommer att ha en pensionsålder på 68 år. Från och med 2030 kommer pensionsåldern följa utvecklingen av den förväntade livslängden. Det går inte att göra förtida uttag av grundpensionen, men det finns möjlighet att skjuta upp pensionen med 10 år, och under

maximalt två perioder, förutsatt att man arbetar minst 750 timmar/år (14 timmar/vecka). Vid uppskjuten pension ökas pensionsbeloppet med en procentandel som är baserad på försäkringsmatematiska principer beroende på hur länge pensionen skjuts upp. Två månaders senareläggning av uttag ökar pensionen med ca 1 procent.

Finland

Grundpension ges från 65 år. För födda 1965 och senare kommer pensionsåldern knytas till den förväntade livslängden (och följa den lägsta pensionsåldern enligt arbetspensionssystemet). Vid tidigare uttag minskas grundpensionen (både folkpensionen och garanti-pensionsdelen) med 0,4 procent per månad. Om ålderspensionen tas ut senare än i början av den månad som följer på den då pensions-tagaren fyller 65 år, höjs folkpensionen med 0,6 procent per månad, utan övre åldersgräns.

Nederländerna

Grundpension ges vid 65 års ålder och 9 månader under 2017. Pensionsåldern kommer att vara 66 år 2018 och successivt höjas till 67 år 2021. Från och med 2022 kommer att pensionsåldern att knytas till den förväntade livslängden. Tidiga uttag medges ej och det går inte att skjuta upp uttaget.

Norge

Pensionsåldern i Norge är flexibel mellan 62 och 75 års ålder. För de som är födda före 1943 är pensionsåldern fortfarande 67 år, som kan skjutas upp till högst 70 års ålder. Ett krav för att få göra ett uttag före 67 år att pensionen motsvarar åtminstone garantipensionsnivån. Vid uppskjuten pensionering höjs grundpensionen motsvarande förändringen i återstående livslängd (delningstalet).

Indexering av grundpensioner och inkomstgrundade pensioner

Danmark

Grundbeloppet i folkpensionen indexeras med löneindex reducerad med en norm.²⁰⁰ Formellt sett indexeras även pensionstillägget på samma sätt, dock ges ett kompensationsbelopp till pensionstillägget som kompenserar för den reduceringen som normen ger (för både grundbeloppet och tilläggsbeloppet). Denna justering innebär i praktiken att hel grundpension följer löneutvecklingen samt att medel omfördelas från grundbeloppet till det mer behovsprövade tilläggsbeloppet, vilket verkar kostnadsbesparande för statsbudgeten.

ATP fungerar som en traditionell försäkring som garanterar ett nominellt livslångt belopp som indexeras mot prisutvecklingen. Höjning av pensionerna sker om det finns finansiellt utrymme. Indexeringen låg på 0 procent 2010–2013 och höjdes till 1,5 procent 2014–2016.

Finland

Grundpensionerna är indexerade med priser, men nivåerna har höjts vid flera tillfällen under tidigt 2000-tal. År 2010 lagstiftades att indexeringen detta år skulle sättas till 0; utan lagen skulle pensionerna indexerats negativt. År 2015 fattades ett särskilt beslut för att hålla nere kostnader som innebar att indexeringen av pensioner (även inkomstrelaterade) inte fick överstiga 0,4 procent per år fram till 2019. År 2016 var prisutvecklingen negativ, vilket sänkte folkpensionen med 0,85 procent, garantipensionens nivå höjdes dock som kompensation. Året därefter sänktes folkpensionen igen, denna gång dock inte till följd av indexering utan som en kostnadsbesparande åtgärd. Även garantipensionen sänktes.

Arbetspensionen indexeras med en mix av priser och löner, med högre vikt för löner före pensionering och högre vikt för priser efter pensionering. Indexeringen av arbetspensionerna har varit föremål för stor debatt i Finland

²⁰⁰ Normen är satt till 0,4 procentenheter 2017 and 0,75 procentheter 2018–2023.

Nederländerna

Grundpensionen är bunden till utvecklingen av minimilönen i Nederländerna, vilken ligger nära den generella löneutvecklingen. Kostnaderna för grundpensionen har dock ökat och pensionsavgifterna täcker inte längre utgifterna, den skattefinansierade delen uppgår nu till ca 30 procent av kostnaderna.

Norge

Garantipensionen följer löneutvecklingen, men är justerad för effekten av ökad förväntad livslängd. För åren 2011–2017 har justeringen varit 0,5 procent. Den inkomstgrundade statliga pensionen indexeras med löner under intjänandetiden och löner minus 0,75 procent under utbetalningstiden. Både den inkomstgrundade pensionen och garantipensionen har haft en negativ real utveckling de senaste åren på grund av låg eller negativ real tillväxt. Indexeringsmetoden har gett upphov till en debatt och protester hos pensionärsorganisationer.

Krav på bosättningstid för grundpension

Danmark

För att ha rätt till full grundpension krävs bosättning i Danmark i 40 år från 15 års ålder till pensionsåldern. Om färre än 40 år ges ett proportionellt mindre belopp. Dessa regler förväntas att ändras för personer som går i pension från och med den 1 juli 2025: nya regler för rätt till hel grundpension är krav på bosättningstid motsvarande 90 procent av tiden från 15 års ålder till pension.

Finland

Om sökanden har bott i Finland mindre än 80 procent av tiden mellan 16 år och pensionering räknas folkpensionen i proportion till bosättningstiden från Finland. Garantipensionen garanterar dock en lägsta nivå även för dem med färre bosättningsår.

Nederländerna

För att erhålla full grundpension förutsätts att man bott 50 år i landet. Pensionen minskar 2 procent per år i proportion till den försäkringstid som saknas.

Norge

En försäkringstid på 40 år garanterar full garantipension, en kortare tid minskar beloppet proportionellt.

Belopp till ensamstående och sammanboende

Länderna skiljer sig åt vad gäller hur man definierar gruppen som får högre respektive lägre belopp i grundpension. De flesta länder ger samma lägre belopp till gifta/sammanboende. I Norge beror dock beloppet på grundpensionen både på om personen är ensamstående eller gift/sammanboende men även på partnerns inkomster samt om partnern är pensionär eller ej. I Sverige får sammanboende samma belopp som ogifta på garantipensionen.²⁰¹

Även när det gäller nivåer skiljer sig länderna åt. Finland ger högre belopp till ensamstående på grundbeloppet och Danmark ger högre nivå på ett mer inkomstprövat tilläggsbelopp. Danmark och Nederländerna sticker ut med att för hela grundpensionen ge särskilt hög kompensation till ensamstående.

Bostadsbidrag för pensionärer

Danmark

Pensionärer kan söka värmertillegg som täcker uppvärmningskostnader större än 5 000 DKK/år för ensamstående och 7 500 DKK/år för samboende. Endast uppvärmningskostnader upp till 21 200 DKK/år ger rätt till värmertillegg. Inkomst minskar värmertillegget, men inte

²⁰¹ Avser sammanboende utan barn som inte tidigare har varit gifta, i annat fall räknas man som gift.

förmögenhet. Värmetillägget är inte skattepliktigt. Maximalt värmetillägg för ensamstående är 750 DKK/mån.

Pensionärer kan även söka om bostadsbidrag (boligyldelse). Bidraget beräknas utifrån hyran (efter avdrag för kostnader såsom el, vatten och värme), kvadratmeter på bostaden, antal personer i hushållet och hushållets inkomster samt förmögenhet. Den sökande måste själv betala minst 1 383 DKK/mån för sina bostadskostnader. Om den sökande eller annan i huset får vård i hemmet, är rörelsehindrad och bor i anpassad bostad eller har hemmaboende barn kan högre belopp utges. Bostadskostnader för bostadsrätter och egna hem betalas ut som lån. Bidraget är inte skattepliktigt. Maximalt bostadsbidrag är 3 873 DKK/mån.

Finland

Pensionärer kan söka ett särskilt bostadsbidrag. Bostadsbidraget motsvarar 85 procent av bostadskostnader överstigande ca 50 euro/månad. Bidraget reduceras med 40 procent av hushållets inkomster överstigande 8 676 euro/år för ensamstående och 13 936 euro/år för sammanboende. Till inkomster räknas utöver pensioner och löner även räntor och kapitalavkastning. Nettoförmögenhet tas upp i inkomsten som en schabloninkomst motsvarande 8 procent, det finns dock ett fribelopp på EUR 16 400 euro i förmögenhet för singelhushåll och 26 240 euro för gifta och sammanboende. Värdet på bostaden räknas inte in i förmögenheten.

Gränsen för maximal bostadskostnad som är bidragsgrundande bestäms utifrån var i landet man bor (uppdelat i tre zoner där gränsen för maximal bostadskostnad är högst för bl.a. Helsingfors). Vidare finns det begränsningar för hur stor bostadsyta som kompenseras genom bostadsbidraget. Bostadsbidraget är skattefritt. Maximalt bostadsbidrag är 519,96 euro/mån.

Nederländerna

Pensionärer kan ansöka om allmänt bostadsbidrag. Bidraget ges endast för hyrt boende. Det finns inkomsttak för när bostadsbidrag inte längre ges (1 850 euro/mån för ensamstående och 2 510 euro för sammanboende). För att få bidrag krävs vidare att hyresnivån ligger

inom ett spann (minimum 220 och maximalt 710 euro/mån). Bidrag för lägre eller högre hyror ges ej, särskilda regler gäller dock om boendet är handikappanpassat eller är ett äldreboende. Ersättningsgraden beror på hyresnivån där högst kompensation ges för medelhög hyra, då motsvarar ersättningsgraden ca 50 procent av bostadskostnaden. Förmögenhet under 25 000 euro (per person i hushållet) minskar inte bostadsbidraget, vid förmögenhet däröver utbetalas dock inget bostadsbidrag. Maximalt bostadsbidrag motsvarar 355 euro/mån för ensamstående pensionär med grundpension.

Norge

Det norska systemet för bostadsbidrag påminner i stora drag om det finska i sin utformning. Bostadsbidraget motsvarar ca 74 procent av godkända bostadskostnader minus en reduceringsinkomst. Reduceringsinkomsten motsvarar minst 19 900 NOK, hushållsinkomster över 98 000 NOK ökar reduceringsinkomsten. Reduceringsinkomsten beräknas utifrån hushållets inkomster och skattepliktigt nettoförmögenhet. Till nettoförmögenheten räknas även taxeringsvärdet på bostaden in och 65 procent av nettoförmögenheten i hushållet tas upp i reduceringsinkomsten. Det finns dock ett fribelopp på förmögenhet på 260 000 NOK för dem som bor i hyrd bostad, för dem som äger sin bostad motsvarar fribeloppet taxeringsvärdet upp till 540 000 NOK. Gränsen för maximal bostadskostnad som är bidragsgrundande bestäms utifrån var i landet man bor (uppdelat i fyra zoner där gränsen för maximal bostadskostnad resp. maximal inkomst är högst för Oslo). För en ensamstående garantipensionär i Oslo utan förmögenhet i vanligt boende motsvarar maximalt bostadsbidrag 2 730 NOK/mån. För särskilt anpassade boenden kan dock högre bidrag ges. Regelverket för bostadsbidrag revideras en gång om året för att ta hänsyn till ökningarna i konsumentpriser och bostadskostnader.

Käll- och litteraturförteckning

Lagar och förordningar

Förordning (EG) 883/2004.

Socialförsäkringsbalken (2010:110).

Socialtjänstlagen (2001:453).

Skatteförfarandelagen (201:1244).

Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Offentligt tryck

Ds. 1997:66, *Garantipension och samordningsfrågor, m.m.*

Ds. 2016:19, *Jämställda pensioner?*

Prop. 1975/76:198 *Om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).*

Prop. 1993/94:173 *Bostadstillägg till pensionärer*, bet. 1993/94:SfU16, protokoll 1993/94:103.

Prop. 1993/94:250 *Reformering av det allmänna pensionssystemet*, bet. 1993/94:SfU24, protokoll 1993/94:120.

Prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension m.m.*, bet. 1997/98:SfU13, protokoll 1997/98:120.

Prop. 1997/98:152 *Garantipension m.m.*, bet. 1997/98:SfU13, protokoll 1997/98:120.

Prop. 1999/2000:127 *Garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare*, bet. 2000/01:SfU3, protokoll 2000-10-25.

Prop. 2000/01:136 *Äldreförsörjningsstöd*, bet. 2001/02:SFU4, rskr. 2001/02:13.

Prop. 2000/01:140 *Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl.* bet. 2001/02:SfU3, rskr. 2001/02:10.

Prop. 2008/09:203 *Beräkning av förmögenhet vid fastställande av vissa förmåner*, bet. 2009/10:SfU5, rskr. 2009/10:17.

Prop. 2016/17:100, 2017 års ekonomiska vårproposition, Bilaga 2.

Prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256.

Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – utgiftsområde 11.*

SOU 1992:21 *Bostadsstöd till pensionärer*, S 1991:06.

SOU 1994:20 *Reformerat pensionssystem*, S 1991:14.

SOU 1999:17 *Garantipension och bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare*, S 1997:24.

SOU 1999:52 *Inkomstprövning av bostadstillägg för pensionärer*, S 1997:25.

SOU 2008:113 *Bo bra hela livet*, S 2006:03.

SOU 2013:25 *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, S 2011:05.

SOU 2015:85 *Bostäder att bo kvar i – Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer*, S 2014:10.

Övrigt offentligt material

Arbets- och inkluderingsdepartementet, *Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)* Ot.prp. nr. 37, besl. O. nr. 81 (2008–2009).

Boverket (2014), *Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar*, rapport 2014:34, dnr: 502-4359/2013.

Försäkringskassan (2008), *Förmögenhetsprövning inom olika trygghetssystem, redovisning av regeringsuppdrag*, dnr. S2007/10480/SP, 2008-03-28.

Försäkringskassan (2008b) *Avräkningen av garantipension mot premiepension*, dnr 50109-2008-FUP, 2008-09-26.

Konsumentverket (2013), *Konsumentverkets beräkningar av referensvärden – för några av hushållens vanligaste utgiftsområden*, 2013:4.

Pensionsmyndigheten (2014a), *Mörkertal i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd*, dnr.VER 2014-227, PID137470, 2014-06-23.

Pensionsmyndigheten (2014b), *Mörkertal i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd*, dnr. VER 2014-227, PID138722, 2014-10-21.

Pensionsmyndigheten (2014c) *Metoder som stimulerar till senare pensionsuttag för dem med låg pension*, PID138847, 2014-12-02.

Pensionsmyndigheten (2016a), *Äldreförsörjningsstödet utveckling över tid*, dnr. VER 2016-121, 2016-04-07.

Pensionsmyndigheten (2016b), *Förstudie: Vad innebär utfasningen av änkepensionen för kvinnliga pensionärens ekonomi?*, dnr. VER 2016-202, 2016-06-29.

Pensionsmyndigheten (2017a), *Marknaden för seniorlån*, dok.bet. PID156969, 2017-01-04.

Pensionsmyndigheten (2017b), *Årsredovisning 2016*, dnr. VER 2016-287, 2017-02-20.

Pensionsmyndigheten (2017c), *Pension i det gamla och nya pensionssystemet – en studie*, dnr. VER 2017-112, 2017-03-21.

Pensionsmyndigheten (2017d), *Effekten av utfasningen av änkepensionen*, dnr. VER 2017-267, 2017-09-15.

Pensionsmyndigheten (2017e), *Äldres margineffekter*, 2017-12-01.

Regeringsbeslut 2017-06-22 nr. I, Bilaga: *Förklaring från Konungariket Sverige i enlighet med artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen*.

Socialstyrelsen (2015), *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård – Lägesrapport 2015*, artikelnr. 2015-2-51.

Socialdepartementet (2013), *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Pensionsmyndigheten*, regeringsbeslut 2013-12-12.

Socialdepartementet (2014), *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Pensionsmyndigheten*, regeringsbeslut 2014-12-18.

Socialdepartementet (2015), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Pensionsmyndigheten*, regeringsbeslut 2015-12-17.

Socialdepartementet (2016), *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Pensionsmyndigheten*, regeringsbeslut 2016-12-20.

Socialdepartementet (2017a), *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*, 2017-12-14.

Socialdepartementet (2017b), *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Pensionsmyndigheten*, regeringsbeslut 2017-12-18.

Riksrevisionen (2013), *Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?*, RiR 2013:7.

Riksrevisionen (2014), *Att gå i pension – varför så krångligt?*, RiR 2014:13.

Övriga tryckta källor

Abramsson, M., Elmqvist, A., och Magnusson Turner, L. (2014), *Äldres flyttningar och motiv till att flytta eller bo kvar: skrift inom regeringsuppdraget Bo bra på äldre dar*, Hjälpmedelinstitutet. Nationella institutet för forskning om äldre och åldrande (NISAL), Linköpings universitet.

Albertsson, M. (2008), *Från socialbidrag till äldreförsörjningsstöd. En reform ur äldre invandrades perspektiv*, Licentiatuppsats. Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete.

Bernheim, B. D., Skinner, J., och Weinberg, S. (2001), *What accounts for the variation in retirement wealth among US households?*, *American Economic Review*, 832-857.

Halleröd, B (1996) *Generell välfärd eller selektiv fattigvård?* i Palme J & Wennemo I (red.) *Generell välfärd. Hot och möjligheter?* Välfärdsprojektet. Kunskap. Fakta nr 3. Norstedts, Stockholm.

Klevmarken, A. (2010), *Vem arbetar efter 65 års ålder?: En statistisk analys*, Sociala rådet. Stockholm 2010.

Rydell, C. P., Neels, K., och Barnett, C. L. (1982), *Price effects of a housing allowance program*, Rand Corporation.

Susin, S. (2002), *Rent vouchers and the price of low-income housing*, *Journal of Public Economics*, 83(1), 109-152.

Theelin, A. (2013) *Äldrefattigdom – ekonomisk utsatthet i yngre ålderspensionärers vardag*, Doktorsavhandling. Växjö: Institutionen för socialt arbete.

Övriga skriftliga källor

OECD (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris.

Elektroniska källor

Boverket (2016), Bostadsbeståndet i Sverige, [<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsbestandet-i-sverige/>] Hämtat 2017-11-10.

Boverket (2017) Bostadsmarknadsenkäten 2017, [<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/>]. Hämtat 2017-11-10.

Bilaga 2

Danmarks pensionssystem:

[<https://www.borger.dk/pension-og-efterloen/Folkepension-oversigt>]. Hämtat 2017-06-01.

Norges pensionssystem:

[<https://www.nav.no/no/Person/Pensjon/Alderspensjon/Relatert+informasjon/minste-pensjonsniv%C3%A5-tidligere-kalt-minstepensjon>]. Hämtat 2017-06-01.

[<https://husbanken.no/bostotte/regelverk-bostotte-soker/husbanken.no>]. Hämtat 2017-06-01.

Finlands pensionssystem:

[<https://www.etk.fi/sv/pensionssystemen/pensionsskyddet/folkpensionsformaner/>]. Hämtat 2017-06-01.

[<http://www.kela.fi/web/sv/bostadsbidrag-for-pensionstagare>]. Hämtat 2017-06-01.

Nederländernas pensionssystem:

[<https://belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslagen/content/hulpmiddel-proefberekening-toeslagen>]. Hämtat 2017-06-01.

[<https://www.svb.nl/int/en/aow/index.jsp>]. Hämtat 2017-06-01.

Databaser och statistik

Eurostat, EU-SILC

Pensionsmyndigheten, Pedal

SCB, STAR

SCB, LINDA

SCB, HEK-undersökningar

SCB, HUT-undersökningar

SCB, Försäljningspriser för bostadsrätter medelvärde i tkr efter region och år samt köpeskilling för permanenta småhus, medelvärde i tkr efter region och år

SCB, Hyror i bostadslägenheter (HiB)