



Regeringskansliet

Promemoria

2019-02-01
S2019/00462/SF

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten

Förbättrat grundskydd för pensionärer

Förord

Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, tog 2017 initiativ till en utredning för att se över pensionssystemets grundskydd. En sådan översyn genomfördes och en föreslagen inriktning för grundskyddet presenterades i *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd* (Ds 2018:8). Promemorian innehöll förslag på förändringar inom ramen för grundskyddet, dock inga lagförslag.

En arbetsgrupp bestående av tjänstemän vid Regeringskansliet (benämns härnäst som arbetsgruppen) har haft i uppdrag att slutföra utredningsarbetet samt lägga fram ett reformpaket för grundskyddet, vilket presenteras i denna promemoria. Arbetsgruppen har haft samma utgångspunkter och problembeskrivning som i översynen. Förslagen är dock något förändrade på grund av vissa synpunkter från remissinstanserna samt ett avgörande från EU-domstolen som förändrar förutsättningarna för garanti-pensionen. I det inledande kapitlet sammanfattas översynen och de förutsättningar som förändrats sedan utredningens genomförande. Därefter presenteras det nya reformpaketet för ett förbättrat grundskydd.

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Förord | 1 |
| 1 Inledning | 7 |
| 1.1 Sammanfattning av grundskyddsutredningen..... | 8 |
| 1.1.1 Grundskyddsutredningens reformpaket..... | 9 |
| 1.2 Förändrade förutsättningar sedan grundskyddsutredningens genomförande..... | 10 |
| 1.3 Arbetsgruppens reviderade reformpaket..... | 11 |
| 1.3.1 Grundläggande utgångspunkter för det reviderade reformpaketet | 11 |
| 1.3.2 Överväganden vid framtagandet av det reviderade reformpaketet | 12 |
| 1.4 Läsanvisningar | 13 |
| 1.5 Avgränsningar | 13 |
| 1.6 Arbetsprocess och metod..... | 13 |
| 1.7 Disposition | 14 |
| 2 Författningsförslag | 15 |
| 2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken | 15 |
| 3 Förslag för ett förbättrat grundskydd | 25 |
| 3.1 Övergripande beskrivning av förslagen och motiven till dessa | 25 |
| 3.1.1 Ett reformpaket för förbättrat grundskydd..... | 25 |
| 3.1.2 Motiven till reformpaketet..... | 26 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.1.3 | Kort beskrivning av förslagen | 27 |
| 3.1.4 | Generella synpunkter från remissinstanserna | 28 |
| 3.2 | Höjd garantipension..... | 31 |
| 3.2.1 | Höjd grundnivå för garantipension | 31 |
| 3.2.2 | Ett tilläggsbelopp för dem med svagast ekonomi införs inte..... | 34 |
| 3.3 | Reformer som avser bostadstillägg till pensionärer | 36 |
| 3.3.1 | Höjt bostadskostnadstak..... | 36 |
| 3.3.2 | Förändrad ersättningsgrad som avser bostadskostnaden..... | 38 |
| 3.3.3 | Konsumtionsstödet i bostadstillägget avskaffas inte | 40 |
| 3.3.4 | Likvärdig hantering av inkomstslag i inkomstprövningen..... | 42 |
| 3.3.5 | Avräkning av bostadstillägg sker med 62 procent för alla inkomstnivåer | 45 |
| 3.3.6 | Höjt fribelopp i bostadstillägget..... | 46 |
| 3.3.7 | Höjd nivå på skälig bostadskostnad i särskilt bostadstillägg..... | 46 |
| 3.4 | Ökade incitament för arbete för personer med garantipension..... | 47 |
| 3.5 | Reformer som avser äldreförsörjningsstödet..... | 49 |
| 3.5.1 | Fribelopp för arbetsinkomster för personer med äldreförsörjningsstöd..... | 49 |
| 3.5.2 | Höjd nivå för skälig bostadskostnad vid beräkning av äldreförsörjningsstöd..... | 50 |
| 3.6 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser..... | 51 |
| 4 | Konsekvenser | 53 |
| 4.1 | Ekonomiska konsekvenser för individen..... | 53 |
| 4.1.1 | Fördelningseffekter..... | 54 |
| 4.1.2 | Effekter ur ett ekonomiskt jämställdhetsperspektiv..... | 58 |
| 4.1.3 | Relativ låg ekonomisk standard..... | 61 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.1.4 | Omfördelning inom gruppen pensionärer med grundskydd – vinnare och förlorare till följd av förslagen | 62 |
| 4.2 | Typfall med effekter för olika individer | 66 |
| 4.3 | Ekonomiska konsekvenser för den offentliga sektorn..... | 69 |
| 4.3.1 | Ekonomiska konsekvenser för staten | 69 |
| 4.3.2 | Ekonomiska konsekvenser för kommunerna | 70 |
| 4.4 | Administrativa och ekonomiska konsekvenser för myndigheterna | 70 |
| 5 | Författningskommentar | 71 |
| 5.1 | Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken | 71 |

1 Inledning

Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, har kommit överens om att grundskyddet för pensionärer ska reformeras och förstärkas. Grundskyddet för pensionärer består av garantipension, bostadstillägg för pensionärer, särskilt bostadstillägg för pensionärer och äldre försörjningsstöd.¹ Som ett led i arbetet färdigställdes i februari 2018 departementspromemorian *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd* (Ds 2018:8), härnäst kallad grundskyddsutredningen. Grundskyddsutredningen ska ses som en principriktning för grundskyddet och innehåller inga lagförslag. Skrivelsen remitterades under våren 2018 och därefter ställde sig Pensionsgruppen bakom att arbetet med ett genomförande inleds. Denna promemoria bygger vidare på delar av det reformpaket som presenterades i grundskyddsutredningen. Promemorian är ett komplett förslag som innehåller lagförslag. Pensionsgruppen har ställt sig bakom den slutliga utformningen av förslagen i promemorian och att dessa bör genomföras den 1 januari 2020.

Riksdagen beslutade i december 2018 om Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom (2018/19:SfU2). Beslutet byggde på Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma motion med förslag för utgiftsområdet. I utskottets betänkande anges att de förslag gällande bostadstillägg som Pensionsgruppen ställt sig bakom ska genomföras, men att de förändrade reglerna, i enlighet med Moderaternas och Kristdemokraternas motion, ska införas redan den 1 juli 2019. Regeringen har undersökt möjligheten att

¹ När det i promemorian refereras till grundskyddspensionärer avses pensionärer som har en eller flera av dessa förmåner. När det i promemorian refereras till garantipensionärer avses pensionärer med garantipension.

genomföra förslagen till denna tidigare tidpunkt men har konstaterat att det inte är görligt. Dels mot bakgrund av att förslaget måste hinna remitteras och processas under våren och dels mot bakgrund av att den systemutveckling som krävs hos Pensionsmyndigheten är så betydande att det inte är praktiskt möjligt att kunna genomföra förslagen till 1 juli 2019. Pensionsgruppen delar regeringens bedömning. Förslagen föreslås därför ske i enlighet med Pensionsgruppens tidigare ställningstagande, dvs. den 1 januari 2020.

1.1 Sammanfattning av grundskyddsutredningen

Mot bakgrund av Pensionsgruppens ställningstagande om behovet av en översyn av grundskyddet för ålderspensionärer tillsattes i februari 2017 en arbetsgrupp på Socialdepartementet med uppdrag att ta fram förslag till förbättringar av grundskyddet. Översynen gjordes främst mot bakgrund av att grundskyddets omfattning, efter en lång period av reallönetillväxt, har minskat i förhållande till medianinkomsten i samhället. Andelen äldre med relativt låg ekonomisk standard² har ökat över tid, vilket i huvudsak förklaras av att inkomstökningarna hos förvärvsarbetande varit betydligt större än hos pensionärer. Översynen var även ett led i arbetet för mer jämställda pensioner mellan kvinnor och män. Arbetsgruppen redovisade sitt förslag i skrivelsen *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd* (Ds 2018:8).

Ett av de problem som identifierades i grundskyddsutredningen var således att pensionerna inte har följt med i den allmänna inkomstutvecklingen. Därutöver konstaterade grundskyddsutredningen att garantipensionens inkomstprövning inte är helt effektiv för att hjälpa ekonomiskt utsatta, att bostadstilläggets utformning inte är helt ändamålsenlig samt att grundskyddspensionärer har svaga incitament för att senarelägga sitt pensionsuttag. Mot den bakgrunden såg grundskyddsutredningen

² Innebär en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten för hela befolkningen. Med ekonomisk standard avses disponibel inkomst per konsumtionsenhet.

ett behov av förbättringar inom ramen för det nuvarande grundskyddet.

1.1.1 Grundskyddsutredningens reformpaket

Förslagen som presenterades i grundskyddsutredningen omfattar förändringar i garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Förslagen utformades som en paketslösning, där de olika förmånerna tillsammans skulle ge ett mer träffsäkert och ändamålsenligt grundskydd. Att det är en paketslösning innebär att höjningar och sänkningar kompletterar varandra och att effekten kan bli en annan än den tänkta om vissa delar tas bort eller om endast delar av förslaget genomförs.

Grundskyddsutredningens huvudsakliga slutsats var att nivån på grundskyddet behöver höjas för att minska skillnaden i inkomst mellan grundskyddspensionärer och övriga i samhället och därmed minska risken för ekonomisk utsatthet hos äldre. Utredningen bedömde att en förstärkning av grundskyddet främst borde riktas mot allmän konsumtion och göras inom garantipensionen. Mot den bakgrunden föreslog grundskyddsutredningen en höjning av garantipensionens grundnivå. Samtidigt konstaterade utredningen att inkomstprövningen av garantipensionen är svag vilket innebär att en person kan få garantipension även om denne har andra (och ibland höga) inkomster utöver allmän inkomstgrundad pension. Av den anledningen föreslog utredningen också att ett striktare inkomstprövat och därmed mer träffsäkert tilläggsbelopp införs i garantipensionen. Garantipension prövas i dag endast mot inkomstrelaterad allmän pension. Tilläggsbeloppet föreslogs därför räknas av även mot tjänstepension och nettokapitalinkomster. Utöver att höja grundnivån och införa ett tilläggsbelopp i garantipensionen föreslog grundskyddsutredningen att nivån på garantipensionen ska kunna justeras utifrån uttagsålder. I det nuvarande regelverket gynnas garantipensionärer i liten utsträckning av att ta ut sin pension senare än vid 65 års ålder. Förslaget syftade således till att öka incitamenten för garantipensionärer att förlänga arbetslivet och ta ut garantipensionen senare än vid 65 års ålder.

Grundskyddsutredningens förslag inriktades som nämnts ovan främst på en förstärkning av allmän konsumtion inom garanti-

pensionen. Utredningen såg dock även ett behov av att förstärka grundskyddet för dem med höga bostadskostnader. Därför föreslog utredningen höjningar av bostadskostnadstaket i bostadstillägget, som skulle innebära en höjning av maximalt bostadstillägg. För att tydliggöra bostadstilläggets syfte föreslog utredningen ett avskaffande av det allmänna konsumtionsstödet på 340 kronor per månad som med nuvarande regler adderas till bostadskostnaden vid beräkning av bostadstillägg. Den minskning av bostadstillägget som avskaffandet av konsumtionsstödet skulle innebära kompenseras i grundskyddsutredningen av förstärkningar i andra delar av grundskyddet. Därutöver föreslog grundskyddsutredningar regler för en skarpare inkomstprövning i bostadstillägget för att göra grundskyddet mer träffsäkert.

I äldreförsörjningsstödet föreslog grundskyddsutredningen att ett fribelopp för arbetsinkomster införs för personer med äldreförsörjningsstöd. Dagens regler innebär 100 procents margineffekt för arbetsinkomst för dem med äldreförsörjningsstöd. Tanken var att även denna grupp skulle ha ett incitament till arbete i likhet med det som finns för dem med bostadstillägg. Syftet var att ge även denna grupp möjlighet att genom arbete kunna påverka sin ekonomiska situation.

1.2 Förändrade förutsättningar sedan grundskyddsutredningens genomförande

Förutsättningarna för att genomföra förslagen i grundskyddsutredningen har förändrats sedan översynen färdigställdes. Delar av grundskyddsutredningens förslag är administrativt komplicerade och bedöms vara svåra att genomföra till den 1 januari 2020. Det gäller främst förslaget om att införa ett tilläggsbelopp i garantipensionen, vilket skulle kräva omfattande utvecklingsarbete samt administration och systemutveckling på Pensionsmyndigheten. Därutöver har en dom från EU-domstolen (mål nr C-189/16) som rör den svenska garantipensionen fått betydande konsekvenser för utbetalning och beräkning av garantipension. De som berörs är garantipensionärer som i dag bor utomlands, samt garantipensionärer som tidigare arbetat utanför Sverige och även får utländsk pension. Utfallet av domen blev känt för sent för att kunna beaktas

av grundskyddsutredningen och förslagen i utredningen är således utformade med utgångspunkt i tidigare gällande lagstiftning. EU-domstolens dom kan få stor inverkan på utformningen av garantipensionen och har medfört ett behov av att ytterligare se över garantipensionens konstruktion. I oktober 2018 tillsattes därför *Utredningen om översyn av garantipensionens konstruktion ur ett internationellt perspektiv (S2018:14)* som ska belysa domens konsekvenser och analysera hur garantipensionen bör utformas på lång sikt. Utredningens slutsatser skulle kunna leda till inte obetydliga förändringar i regelsystemet.

I avvaktan på utredningens resultat är det enligt arbetsgruppen inte lämpligt att göra större förändringar i garantipensionen och således inte lämpligt att gå vidare med grundskyddsutredningens förslag om ett tilläggsbelopp i garantipensionen. I denna promemoria föreslås därför endast förändringar som ligger inom ramen för grundskyddets nuvarande konstruktion, dvs. ett nytt tilläggsbelopp i garantipensionen införs inte. Det innebär att det inte heller är möjligt att genomföra grundskyddsutredningens övriga förslag i sin helhet, eftersom de olika delarna i reformpaketet kompletterade varandra.

1.3 Arbetsgruppens reviderade reformpaket

1.3.1 Grundläggande utgångspunkter för det reviderade reformpaketet

I grundskyddsutredningen konstaterades att grundskyddet behöver höjas för att skillnaden i inkomst mellan grundskyddspensionärer och övriga i samhället ska minska och för att minska risken för ekonomisk utsatthet hos äldre. Utredningen konstaterade också att höjningen av grundskyddet ska vara effektiv i det avseendet att den ska förbättra situationen för äldre med svag ekonomi i så hög grad som möjligt givet insatta resurser. Samtidigt ska den utformas med hänsyn till de principer som har pekats ut som centrala för pensionsystemet och som gör att det uppfattas som rättvist och legitimt. Det innebär bland annat att grundskyddet ska präglas av principen om allmän välfärd och ge ett reellt och rimligt ekonomiskt skydd, samtidigt som det finns tydliga incitament för arbete. Ytterligare utgångspunkter är att grundskyddet ska bidra till att

minska de skillnader i pension som finns mellan kvinnor och män samt att grundskyddets konstruktion ska vara transparent och enkel att förstå.

Utgångspunkterna för arbetsgruppens reviderade förslag har varit samma som ovanstående, dvs. att behålla så mycket som möjligt av de förslag som Pensionsgruppen tidigare har ställt sig bakom. Då arbetsgruppen arbetat utifrån delvis förändrade förutsättningar har i vissa fall nya överväganden behövt göras. Detta innebär att vissa utgångspunkter och principer kan ha en annan tonvikt i detta förslag jämfört med grundskyddsutredningen. En utgångspunkt för arbetsgruppen har varit att lika mycket resurser som i grundskyddsutredningen ska satsas.

1.3.2 Överväganden vid framtagandet av det reviderade reformpaketet

I likhet med grundskyddsutredningens paket är reformpaketet i denna promemoria en helhet vars delar bör införas samtidigt eftersom förslagen annars skulle kunna generera förlorare. Arbetsgruppen har därför behövt göra vissa andra justeringar för att uppnå liknande effekter. Det justerade alternativet har konstruerats med utgångspunkt i att det nya reformpaketet ska ligga inom samma kostnadsram, vara möjligt att genomföra till 2020 samt ge liknande fördelningspolitisk effekt.

Tilläggsbeloppet till garantipension var en central del för att på ett träffsäkert sätt förbättra situationen för de ekonomiskt mest utsatta pensionärerna. För att reformpaketet fortsatt ska gynna de pensionärer som har störst behov av ekonomisk förbättring, och för att minimera antalet förlorare, kommer grundskyddsutredningens förslag om att ta bort konsumtionsstödet i bostadstillägget inte att genomföras. Vidare kommer förslaget om likvärdig hantering av olika typer av inkomster i inkomstprövningen av bostadstillägget att revideras något. Syftet är att ytterligare stärka incitamenten för arbete samt att minska antalet personer som förlorar på förslagen.

Grundskyddsutredningens förslag om att justera nivån på garantipension utifrån uttagsålder genomförs inte inom ramen för denna promemoria. Arbetsgruppen anser att förslaget är angeläget och bör genomföras men har under beredningsarbetet konstaterat

att det krävs ytterligare utredningsarbete för att presentera ett komplett förslag och att ett sådant förslag därför får presenteras vid ett senare tillfälle.

Sammanfattningsvis innebär det reviderade förslagspaketet en större satsning på bostadstillägget jämfört med grundskyddsutredningens samlade förslag. På så sätt riktas satsningen till dem med störst ekonomiskt behov.

1.4 Läsanvisningar

Denna promemoria bygger vidare på grundskyddsutredningens förslag och slutsatser och texten fokuserar därför på de förändringar som föreslås i förhållande till grundskyddsutredningen. För närmare bakgrundsbeskrivning och motiv hänvisas till grundskyddsutredningen (Ds 2018:8). Lagförslag, konsekvenser och författningskommentarer är dock kompletta i denna promemoria.

De remissynpunkter som redovisas i denna promemoria är synpunkter på grundskyddsutredningens förslag. Det innebär att synpunkter på tidigare förslag, som inte längre är aktuella, inte bemöts. Dessa remissynpunkter finns dock redovisade under förslagskapitlet.

I promemorians förslag är nivån på prisbasbeloppet beräknad utifrån den prognos för prisbasbeloppet för år 2020 som fanns tillgänglig vid promemorians framtagande.³

1.5 Avgränsningar

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

1.6 Arbetsprocess och metod

En arbetsgrupp bestående av tjänstemän inom Regeringskansliet har tagit fram förslagen i denna promemoria. Arbetsgruppen har

³ Prognosen för prisbasbeloppet 2020 är 47 300.

stämt av förslagen med Pensionsgruppen, som också står bakom förslagen.

1.7 Disposition

I kapitel 2 redovisas författningsförslagen. I kapitel 3 redovisas arbetsgruppens förslag för ett förbättrat grundskydd för pensionärer. De effekter som uppstår till följd av förslagen beskrivs i kapitel 4. I det avslutande kapitel 5 redovisas författningskommentarerna.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 66 kap. 16 och 21–23 §§, 67 kap. 21–24 §§, 74 kap. 11 och 12 §§ och 102 kap. 1, 16, 17, 22, 27 och 29 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 66 kap. 20 a och 22 a §§, 102 kap. 16 a, 22 a, 25 a, och 27 a §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

66 kap.

16 §

Garantipension ska beräknas enligt 17–21 §§ om beräkningsunderlaget överstiger 0,25 prisbasbelopp men inte överstiger

– 3,16 prisbasbelopp för den som är ogift, eller

– 2,8275 prisbasbelopp för den som är gift.

I andra fall ska garantipensionen beräknas enligt 22 och 23 §§.

I andra fall ska garantipensionen beräknas enligt 22–23 §§.

20 a §

Det beräkningsunderlag som har räknats fram enligt 17–20 §§ ska ökas med 0,051 prisbasbelopp. Ökningen ska dock beräknas på samma sätt som anges i 13 § andra stycket första meningen.

21 §

Den årliga garantipensionen motsvarar differensen mellan
– det beräkningsunderlag som räknats upp enligt 17–20 §§ och
– summan av sådan tilläggspension, tjänstepension, änkepension, utländsk pension och sådana andra förmåner som enligt 5 § andra stycket 7 har ingått i beräkningsunderlaget.

Den årliga garantipensionen motsvarar differensen mellan
– det beräkningsunderlag som räknats upp enligt 17–20 a §§ och
– summan av sådan tilläggspension, tjänstepension, änkepension, utländsk pension och sådana andra förmåner som enligt 5 § andra stycket 7 har ingått i beräkningsunderlaget.

22 §

För den vars beräkningsunderlag inte överstiger 0,25 prisbasbelopp gäller följande:

Den årliga garantipensionen motsvarar differensen mellan
– beräkningsunderlaget *se-
dan detta* multiplicerats med 1,04 och
– beräkningsunderlaget *som
först har* multiplicerats med 1,04 och *därefter har ökats med 0,051 prisbasbelopp som i sin tur har beräknats på samma sätt som anges i 13 § andra stycket första meningen* och
– summan av sådan tilläggspension, tjänstepension, änkepension, utländsk pension och sådana andra förmåner som enligt 5 § andra stycket 7 har ingått i beräkningsunderlaget.

22 a §

För den vars beräkningsunderlag överstiger 3,16 prisbasbelopp för den som är ogift eller 2,8275 prisbasbelopp för den som är gift ska beräkningsunderlaget ökas med 0,051 prisbasbelopp. Ökningen ska dock beräknas på samma sätt som anges i 13 § andra stycket första meningen.

För den som det i beräkningsunderlaget inte ingår något belopp enligt 5 § andra stycket 5

ska det belopp som enligt första stycket har ökat beräkningsunderlaget reduceras med 0,4 multiplicerat med den del av beräkningsunderlaget enligt 5 § som överstiger 3,16 prisbasbelopp för ogifta eller 2,8275 prisbasbelopp för gifta.

23 §

För den vars beräkningsunderlag överstiger 3,16 prisbasbelopp för den som är ogift eller 2,8275 prisbasbelopp för den som är gift gäller följande:

För den vars beräkningsunderlag har beräknats enligt 22 a § gäller följande:

Den årliga garantipensionen motsvarar differensen mellan

- beräkningsunderlaget och
- summan av sådan tilläggspension, tjänstepension, änkepension, utländsk pension och sådana andra förmåner som enligt 5 § andra stycket 7 har ingått i beräkningsunderlaget.

67 kap.

21 §

För den som är ogift och vars beräkningsunderlag inte överstiger 1,26 prisbasbelopp gäller följande.

Den årliga garantipensionen är 2,13 prisbasbelopp (basnivån för ogifta) minskat med beräkningsunderlaget.

Den årliga garantipensionen är 2,181 prisbasbelopp (basnivån för ogifta) minskat med beräkningsunderlaget.

22 §

För den som är ogift och vars beräkningsunderlag överstiger 1,26 prisbasbelopp gäller följande.

Den årliga garantipensionen är 0,87 prisbasbelopp minskat med 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,26 prisbasbelopp.

Den årliga garantipensionen är 0,921 prisbasbelopp minskat med 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,26 prisbasbelopp.

23 §

För den som är gift och vars beräkningsunderlag inte överstiger 1,14 prisbasbelopp gäller följande.

| | |
|---|---|
| Den årliga garantipensionen är 1,9 prisbasbelopp (basnivån för gifta) minskat med beräkningsunderlaget. | Den årliga garantipensionen är 1,951 prisbasbelopp (basnivån för gifta) minskat med beräkningsunderlaget. |
|---|---|

24 §

För den som är gift och vars beräkningsunderlag överstiger 1,14 prisbasbelopp gäller följande.

| | |
|--|---|
| Den årliga garantipensionen är 0,76 prisbasbelopp minskat med 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,14 prisbasbelopp. | Den årliga garantipensionen är 0,811 prisbasbelopp minskat med 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,14 prisbasbelopp. |
|--|---|

74 kap.

11 §¹

| | |
|--|--|
| För den som är ogift anses som skälig bostadskostnad högst 6 620 kronor i månaden. | För den som är ogift anses som skälig bostadskostnad högst 7 000 kronor i månaden. |
|--|--|

12 §²

| | |
|---|---|
| För den som är gift anses som skälig bostadskostnad högst 3 310 kronor i månaden. Bostadskostnaden för var och en av makarna ska beräknas till hälften av den sammanlagda bostadskostnaden. | För den som är gift anses som skälig bostadskostnad högst 3 500 kronor i månaden. Bostadskostnaden för var och en av makarna ska beräknas till hälften av den sammanlagda bostadskostnaden. |
|---|---|

102 kap.

1 §

¹ Senaste lydelse 2017:1295.

² Senaste lydelse 2017:1295.

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser i 2–6 §§.

Vidare finns bestämmelser om

- beräkning av bidragsgrundande inkomst i 7–13 och 15 §§,
- beräkning av reduceringsinkomst i 16–19 §§,
- häktade eller intagna m.fl. i 20 §,
- beräkning av bostadstillägg – beräkning av bostadstillägg i 21–25 §§, och i 21–25 a §§, och
- beräkning av särskilt bostadstillägg i 26–30 §§.

16 §³

Reduceringsinkomsten är summan av

1. sjukersättning, aktivitetsersättning, allmän ålderspension och änkepension,
2. pension och invaliditetsförmån som lämnas enligt utländsk lagstiftning,
3. inkomst av kapital enligt 7 § 3,
4. del av förmögenhet enligt 7 § 4,
5. 50 procent av de delar av den bidragsgrundande inkomsten som består av arbetsinkomst enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229),
6. 50 procent av de delar av inkomsten enligt 15 § som, bortsett från att skatteplikt inte föreligger, är av motsvarande slag som arbetsinkomst enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen, och
7. 80 procent av övriga delar av den bidragsgrundande inkomsten, minskad med ett fribelopp enligt 17–19 §§.

Från och med den månad en försäkrad, som har hel allmän ålderspension, fyller 65 år ska inkomst enligt första stycket 5 och 6 endast beaktas till den del den överstiger 24 000 kronor.

16 a §

Från och med den månad en försäkrad, som har hel allmän

³ Senaste lydelse 2013:1099.

ålderspension eller motsvarande utländsk förmån, fyller 65 år är reduceringsinkomsten summan av

1. 92 procent av den inkomstgrundade ålderspensionen,

2. garantipension och änkepension,

3. 92 procent av den pension och invaliditetsförmån som lämnas enligt utländsk lagstiftning,

4. inkomst av kapital enligt 7 § 3,

5. del av förmögenhet enligt 7 § 4,

6. 92 procent av de delar av den bidragsgrundande inkomsten som består av arbetsinkomst enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229),

7. 92 procent av de delar av den inkomst enligt 15 § som, bortsett från att skatteplikt inte föreligger, är av motsvarande slag som arbetsinkomst enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen, och

8. 92 procent av övriga delar av den bidragsgrundande inkomsten, minskad med ett fribelopp enligt 17 §.

Inkomst enligt första stycket 6 och 7 ska endast beaktas till den del den överstiger 24 000 kronor.

17 §

Det fribelopp som avses i 16 § motsvarar 2,17 prisbasbelopp för den som är ogift och

Det fribelopp som avses i 16 och 16 a §§ motsvarar 2,181 prisbasbelopp för den som är o-

1,935 prisbasbelopp för den som är gift.

gift och 1,951 prisbasbelopp för den som är gift.

22 §⁴

Vid beräkning av bostadstillägg beaktas 96 procent av bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 5 000 kronor för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift.

Till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 65 år beaktas vid beräkning av bostadstillägg 96 procent av bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 5 000 kronor för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift.

Om bostadskostnaden överstiger de belopp som anges i första stycket beaktas 70 procent av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till 5 600 kronor för den som är ogift och 2 800 kronor för den som är gift.

För var och en av makar ska bostadskostnaden beräknas till hälften av deras sammanlagda bostadskostnad.

Från och med den månad den försäkrade fyller 65 år ska ett belopp om 340 kronor för den som är ogift och 170 kronor för den som är gift läggas till den bostadskostnad som har beaktats enligt första, andra och tredje styckena och 23 §.

22 a §

Från och med den månad en försäkrad fyller 65 år beaktas vid beräkning av bostadstillägg hela bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 3 000 kronor för den som är ogift och 1 500 kronor för den som är gift.

⁴ Senaste lydelse 2017:1295.

Om bostadskostnaden överstiger de belopp som anges i första stycket beaktas 90 procent av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till 5 000 kr för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift. Därutöver beaktas 70 procent av bostadskostnaden per månad mellan 5 001 kronor och 7 000 kronor för den som är ogift och mellan 2 501 kronor och 3 500 kronor för den som är gift.

För var och en av makar ska bostadskostnaden beräknas till hälften av deras sammanlagda bostadskostnad.

Ett belopp om 340 kronor för den som är ogift och 170 kronor för den som är gift ska läggas till den bostadskostnad som har beaktats enligt första–tredje styckena och 23 §.

25 a §

Från och med den månad en försäkrad, som har hel allmän ålderspension eller motsvarande utländsk förmån, fyller 65 år ska sådan reduceringsinkomst som avses i 21 § vara 62 procent av inkomsten.

27 §⁵

Som skälig bostadskostnad enligt 26 § anses högst

Till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 65 år anses som skälig

⁵ Senaste lydelse 2017:1295.

bostadskostnad enligt 26 § högst

- 6 620 kronor för den som är ogift, och
- 3 310 kronor för den som är gift.

27 a §

Från och med den månad en försäkrad fyller 65 år anses som skälig bostadskostnad enligt 26 § högst

- 7 000 kronor för den som är ogift, och
- 3 500 kronor för den som är gift.

29 §⁶

Vid tillämpning av 26 § ska följande inkomster beaktas:

1. Den del av den bidragsgrundande inkomsten som avses i 7 § 1 och 2 efter avdrag för den skatte- och avgiftssats som följer av tillämplig skattetabell enligt 55 kap. 6 och 8 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244). Om det för den försäkrade inte kan beslutas någon tillämplig skattetabell ska den skatte- och avgiftssats användas som följer av den skattetabell som skulle ha varit tillämplig om sådant beslut hade kunnat fattas.

2. Den del av den bidragsgrundande inkomsten som avses i 7 § 3 efter avdrag med 30 procent.

3. Den del av den bidragsgrundande inkomsten som avses i 7 § 4.

4. Den del av den bidragsgrundande inkomsten som avses i 7 § 5. När det gäller sådan del av den bidragsgrundande inkomsten som avses i 97 kap. 13 § 1 ska den inkomsten tas upp efter avdrag för de skatter och avgifter som följer av bestämmelserna i 1 och 2 om inkomsten inte hade undantagits från beskattning i Sverige på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) eller skatteavtal.

5. Bostadstillägg enligt 21 §.

Från och med den månad en

⁶ Senaste lydelse SFS 2011:1434.

*försäkrad fyller 65 år ska
arbetsinkomst som avses i 16 a §
6 och 7 beaktas i sin helhet till
den del inkomsten, före avdrag
för skatte- och avgiftssats,
överstiger 24 000 kronor.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förmåner som avser
tid före ikraftträdandet.

3 Förslag för ett förbättrat grundskydd

3.1 Övergripande beskrivning av förslagen och motiven till dessa

3.1.1 Ett reformpaket för förbättrat grundskydd

Mot bakgrund av ökade skillnader i inkomst mellan grundskyddspensionärer och övriga i samhället finns ett behov av att höja nivån på grundskyddet. Utgångspunkten i förslagen är att förbättra den ekonomiska situationen för pensionärer med låga inkomster.¹

Förslagen för ett reformerat grundskydd är utformat som ett paket, där garantipension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg sammantaget ska ge ett träffsäkert och ändamålsenligt grundskydd för pensionärer med låga inkomster. De förslag som lämnas är dels höjningar av befintliga nivåer, dels förändringar som syftar till ett mer träffsäkert grundskydd, det vill säga förändringar som gör att grundskyddet riktas mot dem som behöver det mest. Införandet av paketet leder därför till förbättringar för de flesta med låga pensioner. Ett mindre antal får dock försämringar. För att minimera antalet som förlorar på paketet bör alla delar införas samtidigt.

¹ Det innebär att förbättringarna främst riktas till pensionärer i de lägre inkomstgrupperna (inkomstdecilerna). Se kapitel 3 - Konsekvenser

3.1.2 Motiven till reformpaketet

Arbetsgruppens förslag består som nämnts av flera delar som tillsammans ska ge ett förbättrat skydd för dem med låga pensioner. Sett till enskilda förmåner görs en större satsning på bostadstillägget i detta reformpaket jämfört med grundskyddsutredningens förslag. Följden av detta blir att arbetsgruppens förslag är mer riktat mot boendekonsumtion än mot allmän konsumtion. I grundskyddsutredningen argumenterades för att förbättringarna i grundskyddet framför allt borde riktas till allmän konsumtion med hänvisning till att det ger individen större frihet att själv välja vilken konsumtion som den vill prioritera. Grundskyddsutredningen menade också att förbättringarna i grundskyddet främst bör göras på individnivå och inte hushållsnivå med motiveringen att den enskilda individen har rätt till sin egen ekonomi oavsett inkomst hos hushållet som helhet. Dessa utgångspunkter innebar att grundskyddsutredningen i större utsträckning fokuserade på att göra förbättringar inom ramen för garantipensionen som är individuellt prövad och riktad mot allmän konsumtion.

Inriktningen i arbetsgruppens förslag är något annorlunda på grund av att tilläggsbeloppet i garantipensionen inte går att införa till den 1 januari 2020.² Pensionsgruppen har i sin pensionsöversyn ansett att förbättringar är angelägna och har därför prioriterat att dessa ska införas 2020. De förslag som här föreslås tar därför sikte på åtgärder som ligger nära de effekter som skulle uppnås med grundskyddsutredningens förslag men som kan genomföras till 2020. Arbetsgruppen delar bedömningen att det är önskvärt att rikta de stora förbättringarna mot allmän konsumtion och mot individen men menar att det utifrån nuvarande förutsättningar inte är möjligt att göra denna satsning i samma utsträckning till den 1 januari 2020. Bostadstillägget är då det verktyg som ligger närmast till hands. Bostadstillägget är trots de nackdelar som pekats på ovan ett mycket effektivt verktyg för att förbättra för pensionärer med de lägsta inkomsterna, eftersom det är behovsprövat mot alla inkomster till skillnad mot garantipensionen som bara prövas mot inkomstgrundad pension. Arbetsgruppens bedömning är att de satsningar som genomförs inom ramen för detta förslagspaket i

² För utförligare förklaring av bakgrunden till förslagen se kapitel 1 Inledning.

stort kommer att träffa samma grupp individer som i grundskyddsutredningens förslag.

Jämfört med grundskyddsutredningen har arbetsgruppens förslagspaket större fokus på principen om att det ska ha lönat sig att arbeta. Det sker genom att inkomster från arbete och inkomst från inkomstrelaterad pension³, som ju kan betraktas som uppskjuten arbetsinkomst, i arbetsgruppens förslag inte beaktas fullt ut vid inkomstprövningen. Som även grundskyddsutredningen påpekade finns en ständig målkonflikt mellan å ena sidan skydd mot utsatthet och å andra sidan drivkrafter till arbete. Arbetsgruppens bedömning är att det inom ramen för förslagspaketet finns en rimlig balans mellan att det ska ha lönat sig att arbeta och ett reellt ekonomiskt skydd för dem som inte arbetat eller arbetat i mycket liten utsträckning.

3.1.3 Kort beskrivning av förslagen

I denna promemoria föreslås en höjning av grundnivån i garantipensionen med ca 200 kronor per månad. Syftet med ökningen är att stärka ekonomin för alla med garantipension och minska inkomstgapet mellan garantipensionärer och övriga i samhället. Som en följd av detta höjs också fribeloppet⁴ i beräkningen av reduceringsinkomsten i bostadstillägget. Vidare föreslås ytterligare förbättringar inom ramen för bostadstillägget. Det handlar bland annat om att anpassa bostadstillägget till boendekostnadsutvecklingen. Därför höjs bostadskostnadstaket i bostadstillägget samt nivån på skälig bostadskostnad i det särskilda bostadstillägget och i äldreförsörjningsstödet. Vidare förändras ersättningsgraden i bostadstillägget. Det sistnämnda innebär att en person som är berättigad till bostadstillägg får full ersättning för bostadskostnad upp till 3 000 kronor. Från 3 001 kronor till 5 000 kronor är ersättningsgraden 90 procent. För boendekostnader från 5 001 till 7 000 kronor ersätts 70 procent.⁵ Ett ytterligare syfte med förändringarna är att göra bostadstillägget

³ Inkomst från privat pensionssparande beaktas inte heller fullt ut. Garantipension och änkepension som inte genereras till följd av arbete beaktas fullt ut.

⁴ Detta ska inte förväxlas med fribeloppet för arbetsinkomster.

⁵ För gifta är beloppen hälften.

mer träffsäkert och därmed rikta det mer effektivt mot dem som behöver det mest. Förslaget om att enhetliggöra avräkningen av bostadstillägget är ett led i detta. I förslaget räknas bostadstillägget av med 62 procent i hela intervallet. En ytterligare positiv effekt av detta förslag är att det bidrar till att regelverket för bostadstillägget förenklas. Vidare läggs ett förslag som innebär att alla inkomster som har koppling till eget arbete beaktas till 92 procent i beräkningen av reduceringsinkomsten medan övriga inkomster beaktas till 100 procent. I praktiken innebär det att inkomstpension, premiepension, tjänstepension och privat pension⁶ hanteras lika och tas upp med 92 procent medan alla övriga inkomster som inte härrör från eget arbete (t.ex. änkepension eller garantipension) beaktas fullt ut i reduceringsinkomsten. Avslutningsvis införs ett fribelopp för arbetsinkomster om 24 000 kronor per år för personer med äldreförsörjningsstöd. Det innebär att även denna grupp får ekonomiska incitament till arbete i likhet med övriga som har bostadstillägg.

3.1.4 Generella synpunkter från remissinstanserna

Remissinstansernas synpunkter på respektive förslag redogörs för under respektive förslag. I detta avsnitt redovisas de synpunkter som berör helheten av grundskyddsutredningens förslag eller synpunkter som inte direkt kan hänföras till ett enskilt förslag.

Pensionsmyndigheten anser att förslagspaketet som helhet inte bör genomföras till dess att grundskyddets långsiktiga funktion och betydelse har utretts. Arbetsgruppen har förståelse för en sådan synpunkt och en sådan översyn kan framgent också bli aktuell. Det är dock angeläget att redan nu ge grundskyddspensionärer som hamnat efter i inkomstutvecklingen en höjning. Detta genomförs mest effektivt inom nuvarande system.

Landsorganisationen i Sverige (LO) menar att det är problematiskt att ett antal personer med de allra lägsta inkomsterna beräknas få en totalt sett försämrad ekonomisk standard av förslagen. Även *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Riksförbundet Pensionärs-*

⁶ Privat pension härrör i regel inte direkt från arbete. Se motiven till varför det inkluderas till 92 procent under kapitel 3 - Konsekvenser

Gemenskap (RPG), *Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF)* och *SPF Seniorerna* motsätter sig de förslag som innebär inkomstsänkningar för vissa. Grundskyddsutredningens förslag syftade till ett mer träffsäkert grundskydd där medel avsattes för dem med störst behov. Det gav följden att en grupp individer fick minskningar i inkomst. Arbetsgruppen delar dock synen att antalet förlorare så långt som det är möjligt bör minimeras. Det reviderade förslagspaketet tar fasta på den synpunkten och antalet förlorare är därför betydligt färre i det reviderade reformpaketet jämfört med grundskyddsutredningens förslag och de är också betydligt färre i de lägre inkomstdecilerna.⁷

LO menar vidare att det är problematiskt att definitionen av sammanboendebegreppet är olika vid bedömning av bostadstillägg och garantipension. Arbetsgruppen förstår att regelverket kan upplevas som otydligt, men menar samtidigt att de två förmånerna är så pass olika till sin karaktär att vissa skillnader är motiverade. Eftersom handläggningen av garantipensionen till stor del är automatiserad och skillnaden mellan sammanboende och ensamstående är relativt liten är det viktigt med en enkel definition av sammanboendebegreppet. Eftersom bostadstillägget är hårdare inkomstprövat och storleken på förmånen i hög grad är beroende av om individen är ensamstående eller sammanboende är det också rimligt att sammanboendebegreppet är mer strikt definierat för denna förmån.

Region Gotland påpekar att den enskildes avgifter för vård och omsorg kan påverkas med anledning av en högre disponibel inkomst. En analys av hur hushållens avgifter för hemtjänst kan påverkas av förslagen finns i konsekvensavsnittet.

Stockholms universitet anser att det är anmärkningsvärt att mörkertalet inom bostadstillägget inte analyserats i större utsträckning i grundskyddsutredningen. Problematiken kring mörkertalet har på uppdrag av bl.a. regeringen analyserats av Pensionsmyndigheten vid flera tillfällen och myndigheten har också prövat olika möjligheter för att öka kunskapen om rätten till bostadstillägg. Arbetsgruppen anser också att analyser av mörkertalet även fortsättningsvis bäst lämpar sig för att hanteras av den ansvariga myndigheten.

⁷ Se kapitel 4 – Konsekvenser

Svenskt Näringsliv och *Tantpatrullen Falun* anser att det så kallade respektavståndet mellan personer som arbetat och inte arbetat inte blir tillräckligt stort utifrån de föreslagna förändringarna. Arbetsgruppen konstaterar att det finns en målkonflikt mellan ett tydligt respektavstånd och ett bra grundskydd för dem som inte kunnat arbeta. Det förslag som lämnas i denna promemoria har dock mer fokus på incitament till arbete, vilket också innebär att respektavståndet i arbetsgruppens förslag blir något större jämfört med grundskyddsutredningens förslag. Här kan också nämnas att grundskyddsutredningen påpekade att ett ytterligare ökat respektavstånd framför allt bör hanteras genom en höjd inkomstpension.⁸

Tantpatrullen Falun menar även att förslagen i bostadstillägg endast gynnar pensionärer med höga bostadskostnader, vilka oftast finns i de stora städerna. De menar att de ekonomiska förutsättningarna för pensionärer i städer respektive på landsbygden ser annorlunda ut och att grundskyddsutredningen inte tagit hänsyn till detta. Arbetsgruppen vill understryka att effekterna av förslagspaketet innebär störst förändring i ekonomisk standard för grundskyddspensionärer i landsbygdskommuner, se avsnitt 4 – Konsekvenser.

Göteborgs universitet föreslår att avräkning av bostadstillägg och garantipension mot tjänstepension inte ska göras med faktiska utbetalningar utan med behållningen vid 65 års ålder, så att bostadstilläggets storlek blir oberoende av vilken utbetalningsplan enskilda väljer för sin tjänstepension. Förslaget innebär ett avsteg från grundtanken om att ge stöd efter behov samt ställer helt nya administrativa krav eftersom sådana uppgifter inte finns tillgängliga. Arbetsgruppen anser det därför inte möjligt att nu gå vidare med detta förslag.

⁸ Se vidare resonemang kring detta i avsnitt 6.1, *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd* (Ds 2018:8)

3.2 Höjd garantipension

3.2.1 Höjd grundnivå för garantipension

Arbetsgruppens förslag: Garantipensionen ska höjas.

Garantipension för den som är född 1937 eller tidigare ska höjas med 0,051 prisbasbelopp för försäkrade som har rätt till och får en utbetalning av garantipension. Höjningen är lika stor för ogifta som för gifta.

Höjningen med 0,051 prisbasbelopp ska beräknas i förhållande till samma antal 30- eller 40-delar som den folkpension som ingår i beräkningsunderlaget till garantipensionen.

Höjningen med 0,051 prisbasbelopp ska trappas av för försäkrad som har ett beräkningsunderlag överstigande 3,16 prisbasbelopp för ogift pensionär och 2,8275 prisbasbelopp för gift pensionär och som inte får en kompensation för tidigare folkpension i form av garantipension enligt 66 kap. 13 § socialförsäkringsbalken. Avtrappningen ska vara 0,4 multiplicerat med den del av beräkningsunderlaget som överstiger 3,16 för ogift pensionär och 2,8275 för gift pensionär. När beräkningsunderlaget är högre än 3,16 för ogift pensionär eller 2,8275 för gift pensionär, ska höjning med 0,051 prisbasbelopp ges till den som får en kompensation för tidigare folkpension i form av garantipension enligt 66 kap. 13 § socialförsäkringsbalken.

Garantipension för den som är född 1938 eller senare ska höjas med 0,051 till 2,181 prisbasbelopp för ogift pensionär. Denna basnivå ska trappas av med ett belopp som motsvarar 100 procent av beräkningsunderlaget till den del denna inte överstiger 1,26 gånger prisbasbeloppet. För den som är ogift och vars beräkningsunderlag överstiger 1,26 prisbasbelopp är den årliga garantipensionen 0,921 prisbasbelopp minskat med 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,26 prisbasbelopp. För gift pensionär ska garantipensionen höjas med 0,051 till 1,951 prisbasbelopp. Denna basnivå ska trappas av med ett belopp som motsvarar 100 procent av beräkningsunderlaget till den del denna inte överstiger 1,14 gånger prisbasbeloppet. För den som är gift och vars

beräkningsunderlag överstiger 1,14 prisbasbelopp är den årliga garantipensionen 0,811 prisbasbelopp minskat med 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,14 prisbasbelopp.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer i all väsentlighet med arbetsgruppens förslag.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrat sig om förslaget är i huvudsak positiva eller har inget att invända. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* ställer sig bakom förslaget men anser att höjningarna i garantipensionen sker ad hoc och att det vore bättre att följsamhetsindexera garantipensionen för att få en stabilare utveckling. LO menar vidare att sammanboendebegreppet garantipensionen är orättvis eftersom sammanboende med gemensamma barn och sammanboende utan gemensamma barn idag bedöms olika. *Stockholms universitet* ställer sig positiva till förslaget men anser att indexeringen av garantipensionen är viktig för att säkerställa att förmånen inte urholkas på längre sikt och att utredningen därför borde ha övervägt att inkomstindexera garantipensionen.

Göteborgs universitet avstyrker förslaget eftersom det anses leda till stora kostnader för staten. Göteborgs universitet menar också att om nivåerna i garantipensionen ska höjas bör även kvalificeringsgrunderna utredas. Vidare anser Göteborgs universitet att garantipensionen av fördelnings- och kostnadsskäl bör avräknas mot tjänstepension och kapitalinkomster.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Skillnaderna i bruttoinkomst (inkomst före skatt) har ökat över tid mellan pensionärer med garantipension och pensionärer med låg inkomstgrundad pension,⁹ men framför allt mellan pensionärer med garantipension och förvärvsarbete. De ökade inkomstskillnaderna beror på att inkomsterna för dem som arbetar ökat kraftigt till följd av stigande reallöner. Eftersom garantipensionen enbart

⁹ Jämnåriga inkomstpensionärer har haft ungefär samma inkomstutveckling som pensionärer med garantipension. Men nytillkomna inkomstpensionärer ligger allt högre i förhållande till pensionärerna med garantipension.

räknas upp med prisutvecklingen har nivån på förmånen succesivt halkat efter.

Sett till nettoinkomst, (inkomst efter skatt), har de skattesänkningar som genomförts för personer äldre än 65 år under perioden 2009 till 2019 stärkt pensionärernas inkomstutveckling reallt. Både de med garantipension och inkomstpension har gynnats. Pensionärer med garantipension i genomsnitt har haft en real utveckling på 15,6 procent sedan 2003 och en genomsnittlig pensionär (år 2003) med inkomstpension har haft en motsvarande utveckling på 13,6 procent. Den sänkta skatten för personer äldre än 65 år med låga inkomster har fungerat som en kompensation för löntagarnas jobbskatteavdrag.¹⁰ Även sett till nettoinkomst har förvärvsarbetare haft en stor real inkomstökning under perioden, på 44,9 procent, alltså betydligt högre än för pensionärer med garantipension.¹¹

Med anledning av den realla utvecklingen sedan 2003 anser arbetsgruppen att höjning av nuvarande garantipensionsnivå (benämns i det följande som grundnivån) är motiverad. Att inte höja garantipensionen innebär i praktiken att stödets betydelse minskar över tid, förutsatt real tillväxt även under kommande år.

Det förslag som presenteras innebär en höjning på 200 kronor av den nuvarande grundnivån. 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 innebär att personer kan ha något högre inkomst jämfört med tidigare och få garantipension. Det kommer därför att tillkomma en grupp nya pensionärer som kommer att få (ett mindre belopp) garantipension. Antalet garantipensionärer kommer följaktligen att öka.

LO menar att sammanboendebegreppet för sammanboende med och utan gemensamma barn bör behandlas lika vid beräkning av garantipensionen. Arbetsgruppen delar grundskyddsutredningens bedömning att det finns anledning att tro att vissa av dem som idag

¹⁰ Om skatten framöver sänks även för pensionärer i högre inkomstgrupper kommer skillnaderna i disponibel inkomst mellan garantipensionärer och pensionärer med högre inkomster att öka.

¹¹ Beräkningarna bygger på typfall av personer inom de olika grupperna. Personen beräknas vara ensamstående och oavsett inkomst antas den ha en hyra motsvarande en hyreslägenhets genomsnittliga hyra för 2018. År 2003 var hyran 3876 kronor och år 2018 har den stigit med totalt 42 procent till 5512 kronor.

får garantipension på en nivå som ogifta tar del av samma stor-driftsfördelar som de grupper som idag får garantipension för gifta. Ändringar inom detta område skulle innebära en ökad administration, en ökning som inte kan motiveras då antalet personer i gruppen sammanboende utan gemensamma barn är låg. LO anser även, liksom *Stockholms universitet* att garantipensionen bör indexeras utifrån inkomstutvecklingen istället för prisutvecklingen. Arbetsgruppen förstår synpunkten men vill samtidigt framhålla att garantipensionen syftar till att täcka grundläggande konsumtionskostnader. Det är då också logiskt att värdesäkra nivån, dvs. koppla den till prisindex och på så sätt garantera köpkraften. Ett ytterligare skäl att prisindexera garantipensionen är att inkomstindex kan sjunka eller reellt minska. Prisindexering innebär i sådana perioder en värdesäkring för garantipensionen.

Göteborgs universitet anser att en höjning av grundnivån bör föregås av en översyn av kvalificeringsgrunderna för garantipensionen. Arbetsgruppens uppfattning är att en sådan översyn inte bör föregå den utredning av garantipensionen som ser över den EU-rättsliga tolkningen av garantipensionen som en minimiförmån.¹² Göteborgs universitet anser vidare att garantipensionen bör räknas av mot tjänstepension och kapitalinkomster. Arbetsgruppen menar att det i nuläget inte är eftersträvansvärt eftersom det skulle leda till att många, framför allt kvinnor, skulle förlora på en sådan förändring

3.2.2 Ett tilläggsbelopp för dem med svagast ekonomi införs inte

Arbetsgruppens bedömning: Förslaget om ett särskilt tilläggsbelopp till garantipensionen bör inte genomföras.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer inte med arbetsgruppens bedömning. Grundskyddsutredningen föreslog att ett särskilt tilläggsbelopp i garantipensionen skulle införas.

¹² En dom från EU-domstolen (mål nr C-189/16) som rör den svenska garantipensionen.

Remissinstanserna

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Gävle kommun och Skellefteå kommun tillstyrker förslaget. *Landsorganisationen i Sverige* välkomnar förslaget men anser inte att tilläggsbeloppet ska räknas av mot tjänstepension. *Sveriges akademikers centralorganisation* tillstyrker förslaget men ser att vissa tekniska problem kan uppstå vid avräkning av tjänstepension. *Göteborgs universitet* anser att avräkningen mot tjänstepension inte bör göras med faktiska utbetalningar, utan med behållningen vid 65 års ålder. Flera remissinstanser avstyrker förslaget. *Pensionsmyndigheten* anser att förslaget inte bör införas då det komplicerar grundskyddets utformning och gör det svårare för pensionssparare och pensionärer att förstå effekten av olika val. Pensionsmyndigheten bedömer även att handläggningen av tillägget skulle bli kostsam om myndigheten manuellt skulle behöva inhämta uppgifter om pensionärernas olika inkomster. *Offentliganställdas Förhandlingsråd, Svensk Försäkring, Sveriges läkarförbund, Svenskt Näringsliv och Tjänstemännens centralorganisation* avstyrker förslaget med hänvisning till att tilläggsbeloppet enligt förslaget ska räknas av mot tjänstepension och nettokapitalinkomster.

Skälen för arbetsgruppens bedömning

Grundskyddsutredningen föreslog att ett tilläggsbelopp i garantipensionen skulle införas. Tilläggsbeloppet skulle införas med ett högre belopp för ogifta än för gifta och räknas av mot tjänstepension och nettokapitalinkomster med 48 procent. Syftet var att utforma ett träffsäkert ekonomiskt stöd till de pensionärerna som har sämst ekonomiska förutsättningar.

I EU-domstolens avgörande (mål nr C-189/16) från december 2017 beslutades att den svenska garantipensionen för personer födda 1938 eller senare, EU-rättsligt ska kategoriseras som en minimiförmån enligt. Det innebär betydande konsekvenser för beräkning och utbetalning av den svenska garantipensionen. En utredning har tillsatts för att analysera domens konsekvenser och föreslå eventuella ändringar. Innan denna utredning är genomförd är det inte lämpligt att genomföra regeländringar i utformningen av garantipensionen. Ett ytterligare skäl att nu inte genomföra förslaget är att *Pensionsmyndigheten* i sitt remissvar bedömde att införandet av ett tilläggsbelopp i garantipensionen kommer att vara

administrativt svårt och att det finns stora utmaningar med att hinna införa tilläggsbeloppet till 2020. Arbetsgruppen delar den bedömningen och anser därför att förslaget om ett tilläggsbelopp till garantipensionen inte bör genomföras.

3.3 Reformen som avser bostadstillägg till pensionärer

I följande avsnitt presenteras de förändringar som föreslås inom ramen för bostadstillägget. De regler som föreslås innebär sammantaget att maximalt bostadstillägg höjs från 5 560 kronor till 6 540 kronor per månad.

Arbetsgruppens förslag avseende bostadstillägget skiljer sig från grundskyddsutredningens förslag i vissa väsentliga delar. Det beror dels på att förslaget om ett tilläggsbelopp i garantipensionen inte längre går att genomföra, dels på att arbetsgruppen haft ett större fokus på att öka drivkrafterna till arbete.

3.3.1 Höjt bostadskostnadstak

Arbetsgruppens förslag: Bostadskostnadstaket i bostadstillägget för ålderspensionärer ska höjas till 7 000 kronor per månad för ogifta och till 3 500 kronor per månad för gifta.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer med arbetsgruppens förslag.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrat sig över förslaget är i huvudsak positiva eller har inget att invända.

Boverket tillstyrker förslaget men anser att bostadskostnadstaket bör höjas till minst 8 000 kronor per månad för att pensionärshushåll ska kunna efterfråga nyproducerade bostäder med god tillgänglighet. Även *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Riksförbundet PensionärsGemenskap (RGP)*, *Svenska Kommunal-Pensionärers Förbund (SKPF)* och *SPF Seniorerna* anser att bostadskostnadstaket bör höjas till minst 8 000 kronor per månad.

Pensionärsorganisationerna anser vidare, liksom *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, att en indexering av bostadskostnadstaket bör övervägas för att motverka att värdet av tillägget urholkas på sikt.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Bostadstilläggets uttalade syfte är att ge pensionärer ekonomiska möjligheter att ha en god bostad. Detta kräver en viss följsamhet med boendekostnaderna i samhället. Den första januari 2018 höjdes bostadskostnadstaket från 5 000 kronor till 5 600 kronor per månad, vilket innebar en tydlig förbättring för dem med höga bostadskostnader. Trots denna höjning har 34 procent av dem med bostadstillägg en bostadskostnad över taket.¹³ Arbetsgruppen föreslår därför en ytterligare höjning så att takbeloppet sätts till 7 000 kronor per månad för den som är ogift och 3 500 kronor per månad för den som är gift¹⁴. Takhöjningen underlättar för äldre att flytta till anpassat boende i de fall som detta efterfrågas. Höjningen underlättar också kvarboende för många av dem vars hyra ökar på grund av t.ex. renoweringar.

Pensionärsorganisationerna och *Boverket* anser att bostadskostnadstaket bör höjas till minst 8 000 kronor per månad för att motsvara hyran för bostäder i nyproduktionen. Därutöver anser pensionärsorganisationerna och *LO* att en indexering av bostadskostnadstaket bör övervägas för att motverka att värdet av tillägget urholkas på sikt. Att pensionärer ska ha möjligheter att efterfråga och ha kvar en bostad också i nyproduktionen var förvisso tidigare en ambition med bostadstillägget. Nyproduktionen har dock blivit markant dyrare i förhållande till det befintliga beståndet sedan bostadstillägget infördes.¹⁵ En indexering av bostadskostnadstaket skulle därför riskera att göra bostadstillägget kostnadsdrivande. Arbetsgruppen bedömer att en höjning av bostadskostnadstaket till 7 000 kronor per månad motsvarar hyran i det bostadsbestånd (byggår 1981–2000) som är anpassat till äldres behov av tillgänglighet.

¹³ Prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

¹⁴ Sambor likställs med makar när det gäller bostadstillägg.

¹⁵ Ds 2018:8 *Översyn av grundskyddet för pensionärer – inriktning för ett nytt grundskydd*, s. 86.

Med ett bostadskostnadstak på 7 000 kronor beräknas andelen ålderspensionärer med bostadstillägg som har en bostadskostnad över taket att minska från nuvarande nivå på 34 procent till 12 procent år 2020. Det är en lägre andel än vid den senaste stora höjningen av bostadskostnadstaket som gjordes år 2007, då andelen uppgick till 17 procent.

3.3.2 Förändrad ersättningsgrad som avser bostadskostnaden

Arbetsgruppens förslag: Ersättningsgraden för bostadskostnaden i bostadstillägget för en ogift försäkrad ska från och med att denne fyller 65 år vara 100 procent upp till 3 000 kronor, 90 procent mellan 3 001 och 5 000 kronor samt 70 procent mellan 5 001 kronor och 7 000 kronor. Ersättningsgraden för bostadskostnaden i bostadstillägget för en gift ålderspensionär ska vara 100 procent upp till 1 500 kronor, 90 procent mellan 1 501 och 2 500 kronor samt 70 procent mellan 2 501 kronor och 3 500 kronor.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer med arbetsgruppens förslag.

Remissinstanserna

Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Riksförbundet Pensionärs-Gemenskap (RGP), Svenska KommunalPensionärs Förbund (SKPF) och SPF Seniorerna avstyrker förslaget med motiveringen att det skulle innebära att en del pensionärer får sänkta inkomster jämfört med i dag. Pensionärsorganisationerna anför att det råder bostadsbrist i nästan alla svenska kommuner vilket innebär att enskilda har små möjligheter att välja boende. Pensionärsorganisationerna anser att ersättningsgraden bör vara 100 procent för hela bostadskostnaden för att göra det möjligt för fler att välja bostäder.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Med ett högre bostadskostnadstak är det viktigt att det fortsatt finns ekonomiska incitament för individen att kunna påverka sin ekonomi genom att, när det är möjligt, välja en billigare bostad. I annat fall finns det en risk för att bostadstillägget blir kostnads-

drivande. Ersättningsgraden för boendekostnaden sätts därför i tre olika spann; 100 procent för bostadskostnader upp till 3 000 kronor, 90 procent för bostadskostnader mellan 3 001 och 5 000 kronor och 70 procent för bostadskostnader mellan 5 001 och 7 000 kronor för den som är ogift. Hälften av beloppen gäller för den som är gift. Dessa spann föreslås utifrån syftet att individen förväntas bekosta något mer av bostadskostnaden själv om denne bor i en dyrare bostad. En dyrare bostad har ofta kvaliteter utöver det som är absolut nödvändigt, vilket kan motivera att den högre kostnadsnivån är något som individen delvis får bekosta själv.

Pensionärsorganisationerna menar att en del pensionärer får sänkta inkomster jämfört med i dag om grundskyddsutredningens förslag genomförs. Arbetsgruppen vill understryka att med det nya förslag som nu föreslås, där konsumtionsstödet i bostadstillägget behålls och pension som härrör från tidigare arbete räknas av till 92 procent i reduceringsinkomsten, är antalet som får lägre bostadstillägg betydligt färre än i det ursprungliga förslaget. Den ersättningsgrad som föreslås är utformad så att de som i dag har bostadstillägg inte kommer att få en mindre del av sin bostadskostnad ersatt, se tabell 3.1. De ersättningsspann som föreslås är således en justering till följd av förslaget om ett höjt bostadskostnadstak, som sammantaget ger samma eller bättre effekt för enskilda som nuvarande regelverk.

Tabell 1.1 Hur stor del av bostadskostnaden som ersätts enligt nuvarande respektive föreslaget regelverk

Kronor

| Bostadskostnad | Kostnad som ersätts enligt nuvarande regelverk | Kostnad som ersätts enligt föreslaget regelverk |
|----------------|--|---|
| 3 000 kr | 2 880 kr | 3 000 kr |
| 4 500 kr | 4 320 kr | 4 350 kr |
| 5 000 kr | 4 800 kr | 4 800 kr |
| 5 600 kr | 5 220 kr | 5 220 kr |
| 7 000 kr | 5 220 kr | 6 200 kr |

Källa: Egna beräkningar

Anm.: Beloppen inkluderar inte konsumtionsstödet som lämnas med 340 kronor per hushåll.

3.3.3 Konsumtionsstödet i bostadstillägget avskaffas inte

Arbetsgruppens bedömning: Förslaget om avskaffande av konsumtionsstödet i bostadstillägget bör inte genomföras.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer inte med arbetsgruppens bedömning. Grundskyddsutredningen föreslog att konsumtionsstödet i bostadstillägget avskaffas.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser delar grundskyddsutredningens bedömning att satsningar på allmän konsumtion bör göras inom ramen för garantipensionen. *Boverket*, *Göteborgs universitet* och *Gävle kommun* är positiva till grundskyddsutredningens förslag om att renodla bostadstillägget genom att avskaffa konsumtionsstödet, förutsatt att avskaffandet kompenseras av andra delar av grundskyddet. *Svensk Försäkring* anser att en höjning av konsumtionsstödet bör övervägas eftersom det skulle öka äldres frihet att välja den konsumtion som de föredrar.

Pensionärernas Riksorganisation (PRO), *Riksförbundet PensionärsGemenskap (RGP)*, *Svenska KommunalPensionärs Förbund (SKPF)* och *SPF Seniorerna* avstyrker förslaget med moti-

veringen att det skulle innebära att en del pensionärer får sänkta inkomster jämfört med i dag.

Skälen för arbetsgruppens bedömning

Bostadstillägget för ålderspensionärer innehåller i dag ett stöd för allmän konsumtion som betalas ut med 340 kronor per månad för ogifta och 170 kronor per månad för gifta. En generell utgångspunkt i grundskyddsutredningen var att förstärkningar som riktas mot allmän konsumtion bör göras inom garantipensionen och att bostadstillägget bör renodlas till att gälla just stöd kopplat till boendet. Grundskyddsutredningen föreslog därför att konsumtionsstödet i bostadstillägget avskaffas för att tydliggöra bostadstilläggets syfte. Ytterligare ett skäl för detta var att konsumtionsstödet riskerar att behöva betalas ut till andra länder i EU om stödet prövas i EU-domstolen. Risken för export kvarstår fortfarande men bedöms vara liten. Den minskning av bostadstillägg som avskaffandet skulle innebära för enskilda kompenseras för många av grundskyddsutrednings förslag om att införa ett tilläggsbelopp i garantipensionen. Som beskrivs i avsnitt 1.2 är det i dagsläget inte möjligt att införa ett tilläggsbelopp i garantipensionen. Eftersom förutsättningen för ett avskaffande var just garantipensionstillägget är det därför inte heller möjligt att avskaffa konsumtionsstödet i bostadstillägget. Att avskaffa konsumtionsstödet utan att samtidigt införa tilläggsbeloppet i garantipensionen skulle innebära en ekonomisk förlust för en stor grupp ålderspensionärer med bostadstillägg. Arbetsgruppen instämmer i grundskyddsutredningens bedömning om att förstärkningar mot allmän konsumtion först och främst bör göras inom garantipensionen. Mot bakgrund av att det i nuläget inte är lämpligt att göra större förändringar i garantipensionen bedömer arbetsgruppen dock att konsumtionsstödet i bostadstillägget bör behållas på nuvarande nivå för att undvika att enskilda får lägre inkomster.

3.3.4 Likvärdig hantering av inkomstslag i inkomstprövningen

Arbetsgruppens förslag: Vid beräkning av reduceringsinkomsten från och med den månad som en försäkrad fyller 65 år och har hel allmän ålderspension eller motsvarande utländsk förmån ska den del av den bidragsgrundande inkomsten som utgörs av allmän inkomstgrundad pension, utländsk pension, tjänstepension, privat pension och arbetsinkomster beaktas med 92 procent i reduceringsinkomsten. Garantipension, änkepension, kapitalinkomst, förmögenhetstillägg, etableringsersättning och studiemedel ska tas upp med 100 procent i reduceringsinkomsten.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer inte med arbetsgruppens förslag. Grundskyddsutredningen föreslog att samtliga inkomster tas upp med 100 procent i reduceringsinkomsten.

Remissinstanserna

Pensionärernas Riksorganisation (PRO), *Riksförbundet Pensionärs-Gemenskap (RGP)*, *Svenska KommunalPensionärs Förbund (SKPF)* och *SPF Seniorerna* avstyrker förslaget med motiveringen att det skulle innebära att en del pensionärer får sänkta inkomster jämfört med i dag. *Svenskt Näringsliv* och *Svensk Försäkring* anser att en högre uppräkningsgrad av inkomstslagen minskar enskildas drivkrafter till arbete och avstyrker därför förslaget.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Bostadstillägget är inkomstprövat och avräknas mot hushållets samtliga inkomster. Syftet med utformningen är att stärka ekonomin för äldre med låga inkomster. Inkomstprövningen innebär att bostadstillägget betalas ut till ett begränsat antal personer, men har stor betydelse för den enskildes ekonomi. Som grundskyddsutredningen konstaterade har dock dagens regelverk den icke önskvärda effekten att bostadstillägg även kan ges till personer med relativt höga inkomster om pensionären har tjänstepension, och höga inkomster om pensionären har arbetsinkomster. Sammantaget innebär reglerna att pensionärer med goda inkomster (i vissa fall upp till 30 000 kr/månad) kan få

bostadstillägg. Mot den bakgrunden föreslog grundskyddsutredningen en likvärdig hantering olika inkomstslag i inkomstprövningen som, jämfört med dagens regelverk, skulle innebära en skarpare inkomstprövning. Grundskyddsutredningens förslag innebär att vikterna för tjänstepension, privat pension och arbetsinkomst i reduceringsinkomsten skulle höjas till samma nivå som den allmänna pensionen, dvs. 100 procent. Enligt nuvarande regelverk viktas tjänstepension och privat pension till 80 procent i reduceringsinkomsten och arbetsinkomster viktas till 50 procent.

Både allmän inkomstgrundad pension och tjänstepension är lön som enskilda avstått från under förvärvslivet. Arbetsgruppen anser att det därför är rimligt att dessa inkomster beaktas i lika stor utsträckning. Att ta upp samtliga inkomster till 100 procent i reduceringsinkomsten ger, allt annat lika, svagare incitament till att arbeta för pensionärer med bostadstillägg. Utformningen av inkomstprövningen i bostadstillägget är således en avvägning mellan att skapa starkare drivkrafter till arbete och att skapa ett rimligt skydd mot ekonomisk utsatthet. Arbetsgruppen bedömer att bostadstillägget även fortsättningsvis bör vara ett behovsprövat grundskydd som främst ska ges till pensionärer med låga inkomster. Vid utformningen av arbetsgruppens förslag har dock remissinstansernas synpunkter om arbetsincitament beaktats. Jämfört med grundskyddsutredningens förslag lönar det sig därför mer att ha arbetet i arbetsgruppens förslag.

Arbetsgruppen ersätter grundskyddsutredningens princip om likabehandling av inkomster med en annan likabehandlingsprincip. Arbetsgruppens förslag innebär att i princip alla inkomster som inte härrör från den försäkrades tidigare arbete, t.ex. garantipension och änkepension, hanteras på samma sätt och tas upp till 100 procent i reduceringsinkomsten. Alla inkomster som härrör från arbete, t.ex. inkomstpension och tjänstepension, hanteras samlat och tas i stället upp med 92 procent. Arbetsinkomster från nuvarande arbete behandlas på samma sätt som inkomster från tidigare arbete och tas således också upp med 92 procent. I arbetsgruppens förslag likställs också privat pension med inkomst som härrör från arbete. Det är rimligt att anta att privat pensionssparande i normalfallet är lön som avstått från under förvärvslivet. För att inte missgynna personer som väljer att pensionsspara privat för att de saknar tjänstepension (t.ex. egen-

företagare) bedömer arbetsgruppen att det är rimligt att likställa privatpension med övriga inkomster från arbete. Förslaget innebär med andra ord att viktningen av allmän inkomstgrundad pension minskar och att viktningen av tjänstepension och arbetsinkomster ökar.

I grundskyddsutredningens förslag var bostadstillägg helt avtrappat vid en allmän inkomstgrundad pension på 18 400 kronor per månad. I arbetsgruppens förslag är bostadstillägget helt avtrappat vid en allmän inkomstgrundad pension på 20 000 kronor per månad. Effekten av ändringen blir således att några fler med högre allmän inkomstgrundad pension kommer att kunna få bostadstillägg i förhållande till det tidigare förslaget.

Svenskt Näringsliv och *Svenske Försäkring* anser att en högre uppräkningsgrad av inkomstslagen minskar enskildas drivkrafter till arbete. Arbetsgruppen vill här understryka att detta reformpaket innebär ökade incitament till arbete jämfört med grundskyddsutredningens förslag. De ekonomiska incitamenten för en pensionär med bostadstillägg att arbeta gynnas också fortsatt av fribeloppet för arbetsinkomster i bostadstillägget och av det förhöjda jobbskatteavdraget för personer över 65 år.

Pensionärsorganisationerna lyfter att en del pensionärer skulle få sänkta inkomster jämfört med i dag om förslaget genomförs. Ett inte obetydligt antal personer skulle förlora ekonomiskt på grundskyddsutredningens förslag om att ta upp samtliga inkomster till 100 procent i reduceringsinkomsten. Arbetsgruppen vill dock framhålla att det reviderade förslaget om att ta upp de arbetsrelaterade inkomster till 92 procent och samtidigt behålla konsumtionsstödet kraftigt reducerar antalet personer som får en sänkt inkomst.

Arbetsgruppens förslag innebär att bostadstillägg inte följer med lika högt upp i inkomsterna som med nuvarande regelverk för dem som har höga arbetsinkomster. Jämfört med grundskyddsutredningens förslag gynnar dock arbetsgruppens förslag i högre utsträckning personer som har arbetat, vilket har varit en av utgångspunkterna för arbetsgruppen.

Arbetsgruppen bedömer fortsatt att det är viktigt att mottagare av bostadstillägg ska kunna ha möjlighet att förbättra sin ekonomiska situation genom arbete och föreslår därför att fribeloppet för arbetsinkomster (24 000 kr/år) är kvar.

3.3.5 Avräkning av bostadstillägg sker med 62 procent för alla inkomstnivåer

Arbetsgruppens förslag: Det bostadstillägg som följer av den bidragsgrundande bostadskostnaden ska räknas av med 62 procent av reduceringsinkomsten från och med den månad en försäkrad som har hel allmän ålderspension eller motsvarande utländsk förmån fyller 65 år.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer med arbetsgruppens förslag.

Remissinstanserna

Pensionärernas Riksorganisation (PRO), *Riksförbundet Pensionärs-Gemenskap (RGP)*, *Svenska KommunalPensionärers Förbund (SKPF)* och *SPF Seniorerna* avstyrker förslaget med motiveringen att det skulle innebära att en del pensionärer får sänkta inkomster jämfört med i dag.

Skälen för arbetsgruppens 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 inkomsten därutöver. Arbetsgruppen föreslår att avräkningen för ålderspensionärer som har hel allmän ålderspension eller motsvarande utländsk förmån ska ske med 62 procent av reduceringsinkomsten även för inkomster över ett prisbasbelopp. En sådan avräkning skulle öka träffsäkerheten i bostadstillägget och således bidra till att stödet inte ges till personer med relativt goda inkomster.

Pensionärsorganisationerna avstyrker förslaget med motiveringen att det skulle innebära att en del pensionärer får sänkta inkomster jämfört med i dag. Arbetsgruppen vill här framhålla att en enhetlig avräkningsprocent bedöms som mer rättvis och innebär en effektivisering av stödet i och med att behovsprövningen ökar. Genom en höjd avräkningsprocent begränsas ökningen av antalet personer med högre inkomster som får rätt till bostadstillägg genom det höjda bostadskostnadstaket. Begränsningen är dock sammantaget mindre än i grundskydds-

utredningens förslag på grund av den nya inriktningen på förslaget avseende viktning av olika inkomstslag i inkomstprövningen. En enhetlig avräkningsprocent innebär också en viss förenkling av regelverket.

3.3.6 Höjt fribelopp i bostadstillägget

Arbetsgruppens förslag: Fribeloppet i bostadstillägget ska höjas till 2,181 prisbasbelopp per månad för den som är ogift och till 1,951 prisbasbelopp per månad för den som är gift.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer med arbetsgruppens förslag.

Remissinstanserna

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på förslaget.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Syftet med fribeloppet är att den som enbart har garantipension inte ska få ett reducerat bostadstillägg och fribeloppet är därför det samma som grundnivån för garantipension. Detta bör gälla även fortsättningsvis. Arbetsgruppen föreslår därför en höjning av fribeloppet i bostadstillägget. Det föreslagna fribeloppet motsvarar den nya nivån för maximal garantipension för personer födda 1938 och senare. En motsvarande höjning av fribeloppet i bostadstillägget ger ett fribelopp på 2,181 prisbasbelopp för ogift och 1,951 prisbasbelopp för gift, vilket kan jämföras med nuvarande nivåer på 2,17 prisbasbelopp för ogifta och 1,935 prisbasbelopp för gifta. Nuvarande nivåer motsvarar den maximala nivån på garantipension för personer födda 1937 och tidigare.

3.3.7 Höjd nivå på skälig bostadskostnad i särskilt bostadstillägg

Arbetsgruppens förslag: Från och med att en försäkrad fyller 65 år ska som skälig bostadskostnad anses högst 7 000 kronor per månad för ogifta och 3 500 kronor per månad för gifta.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer med arbetsgruppens förslag.

Remissinstanserna

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på förslagen.

Skälen för arbetsgruppens förslag

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

3.4 Ökade incitament för arbete för personer med garantipension

Arbetsgruppens bedömning: Förslaget om att nivån på garantipensionen ska justeras utifrån uttagsålder om uttaget görs senare än vid 65 års ålder bör för närvarande inte genomföras.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer inte med arbetsgruppens bedömning. Grundskyddsutredningen föreslog att nivån på garantipensionen ska justeras utifrån uttagsålder om uttaget görs senare än vid 65 års ålder.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrat sig över förslaget är i huvudsak positiva eller har inget att invända. *Pensionsmyndigheten* avstyrker förslaget, men menar att om det ändå genomförs bör inte ett ytterligare delningstal införas eftersom det skulle bli svårt för den enskilde att förstå. Pensionsmyndigheten påpekar också att garantipensionen vid ett sent uttag enligt nuvarande regler beräknas som om inkomstpensionen tas ut vid 65 år trots att den utbetalda inkomstpensionen beräknas med ett annat lägre delningstal. Förslaget om att räkna upp garantipensionen vid ett sent uttag med delningstalsförändringen innebär en kompensation ytterligare en gång. Detta kan då, enligt Pensionsmyndigheten, ses som en överkompensation för det uppskjutna uttaget. *Skellefteå kommun* anser att frågan om hur en höjd garantipension genom senarelagt uttag ska hanteras i inkomstprövningen av bostadstillägg bör utredas innan förslaget genomförs.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Grundskyddsutredningen föreslog att nivån på garantipensionen ska justeras utifrån uttagsålder om uttaget görs senare än vid 65 års ålder. Bakgrunden till förslaget är att man i grundskyddsutredningen konstaterade att en grundskyddspensionär oftast har markant sämre incitament för att senarelägga sitt pensionsuttag (och följaktligen höja sin pension) jämfört med inkomstpensionärer. Ett viktigt skäl till de svaga incitamenten är att garantipensionen inte ökar till följd av att den betalas ut under en kortare period i de fall att uttag görs efter 65 års ålder. Grundskyddsutredningen konstaterade vidare att dagens regelverk är problematiskt, 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.

Arbetsgruppen bedömer att problembilden är fortsatt aktuell. Innan förslaget genomförs finns dock ett antal kvarstående frågor som behöver utredas. På grund av komplexiteten i dessa har det inte funnits möjlighet att genomföra en sådan utredning inom ramen för framtagandet av denna promemoria. En fråga som behöver undersökas närmare är de finansiella effekterna på lång och kort sikt för stadsbudgeten och pensionssystemet. En annan del handlar om att se över hur den enskildes bostadstillägg påverkas vid ett senarelaggt uttag. Något som också *Skellefteå kommun* påpekar. Det finns också frågor kopplade till rent beräkningsmässiga aspekter av förslaget som behöver tittas närmare på. Bland annat påpekar *Pensionsmyndigheten* att det inte är önskvärt att införa ett ytterligare delningstal samt att det med föreslagen utformning finns en risk för dubbelkompensation vid ett uppskjutet uttag.

3.5 Reformerna som avser äldreförsörjningsstödet

3.5.1 Fribelopp för arbetsinkomster för personer med äldreförsörjningsstöd

Arbetsgruppens förslag: Ett fribelopp för arbetsinkomster, före avdrag för skatte- och avgiftssats, ska införas för personer med äldreförsörjningsstöd. Fribeloppet ska uppgå till 24 000 kronor per år.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer med arbetsgruppens förslag.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrat sig över förslaget är i huvudsak positiva eller har inget att invända. *Gothenburgs stad* ställer sig tveksam till den praktiska betydelsen av att ett fribelopp införs för denna grupp som i ingen eller låg omfattning arbetat tidigare.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Marginaleffekterna i äldreförsörjningsstödet är 100 procent, dvs. får individen en krona högre inkomst (t.ex. genom arbete) minskar äldreförsörjningsstödet med en krona. Detta innebär att det helt 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. Arbetsgruppen föreslår att ett fribelopp på arbetsinkomster införs i äldreförsörjningsstödet. Med arbetsinkomster avses inkomster av anställning och inkomster av egen näringsverksamhet. Fribeloppets nivå föreslås sättas till 24 000 kronor per år brutto. Genom ett fribelopp minskar marginaleffekterna på arbetsinkomster upp till 2 000 kronor per månad. Därmed skapas starka drivkrafter till arbete för mottagare av äldreförsörjningsstöd. Samma fribelopp finns redan i bostadstillägget, men även liknande

incitament finns i dagens försörjningsstöd som riktas till personer under 65 års ålder.¹⁶

Det bör noteras att förslaget innebär ett avsteg från syftet med äldreförsörjningsstödet som ska ha en stark behovsprövning. Arbetsgruppen anser dock att det är prioriterat att skapa drivkrafter till arbete för denna grupp. Som beskrivs i grundskyddsutredningen beräknas antalet personer med äldreförsörjningsstöd öka under kommande år. Detta innebär att fler och fler kommer att möta stödets höga marginaleffekter. Ett fribelopp för arbetsinkomster kommer att ge större möjligheter för denna grupp att påverka sin ekonomiska situation. Behovsprövningen i äldreförsörjningsstödet bedöms som tillräckligt skarp även med föreslagna 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 hög för att göra skillnad för den enskildes ekonomiska situation.

Goteborgs stad ställer sig tveksam till stödets praktiska betydelse eftersom denna grupp i liten eller ingen utsträckning arbetat tidigare. Arbetsgruppen är medveten om att den enskildes sysselsättning till viss del kan vara svår att förutsäga. Innebörden av förslaget, att det ska vara möjligt att påverka sin ekonomiska situation även för dem med äldreförsörjningsstöd, är trots detta viktig att uppnå.

3.5.2 Höjd nivå för skälig bostadskostnad vid beräkning av äldreförsörjningsstöd

Arbetsgruppens förslag: Skälig bostadskostnad ska höjas till 7 000 kronor per månad för den som är ogift och 3 500 kronor för den som är gift.

Grundskyddsutredningens förslag

Överensstämmer med arbetsgruppens förslag.

¹⁶ 4 kap. 1 b § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad 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 beräkningsregel gäller under två år.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrat sig över förslaget är i huvudsak positiva eller har inget att invända.

Skälen för arbetsgruppens förslag

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

3.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Arbetsgruppens förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 januari 2020. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för förmåner som avser tid före ikraftträdandet.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen anser i likhet med socialförsäkringsutskottet (2018/19:SfU2) att ett ikraftträdande bör ske så snart som möjligt. Det har dock inte visat sig praktiskt möjligt att genomföra några förändringar till den 1 juli 2019. Arbetsgruppen bedömer därför att den 1 januari 2020 är lämpligt. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för förmåner som avser tid före ikraftträdandet.

4 Konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser för individen

I detta avsnitt redovisas olika effekter av arbetsgruppens förslag till förbättrat grundskydd för pensionärer. Jämförelsen görs med gällande regler. Förslagen redovisas först ur ett fördelnings- och jämställdhetsperspektiv. Med hjälp av typfallsberäkningar redovisas också vilka effekter förslagen får för på olika typer av hushåll. Sist i detta avsnitt redovisas hur förslagen påverkar den offentliga sektorns finanser. Då förslagen ska införas vid en och samma tidpunkt och ses som ett paket av åtgärder avser beräkningarna den sammantagna effekten av dessa förslag.

Beräkningarna i detta avsnitt är gjorda med mikrosimuleringsmodellen Fasit 2016 version 3. Makroprognosen från oktober 2018 ligger till grund för beräkningarna. Beräkningarna är utförda för år 2020, dvs. det år då förslagen är tänkta att införas. Det har inte gjorts några beräkningar på längre sikt av beräkningstekniska skäl. Vidare är beräkningarna i detta avsnitt statiska och tar inte hänsyn till eventuella beteendeförändringar, som i sin tur kan ge upphov till effekter. Det ska tilläggas att det finns viss osäkerhet i beräkningarna, bl.a. till följd av osäkerheten i makroprognosen och utformningen av beräkningsmodellen.

Beräkningarna baseras på de förslag som redovisas i avsnitt 3 – Förslag för ett förbättrat grundskydd. I korthet avser förslagen bl.a. en höjning av grundnivån i garantipensionen med 200 kronor per månad. Höjningen är generell, vilket innebär att alla som idag har garantipension kommer att få ta del av höjningen. Eftersom nivån höjs tillkommer också nya individer som får en liten del garantipension. Arbetsgruppen föreslår även ett flertal förändringar av bostadstillägget för ålderspensionärer. Bostadskostnadstaket höjs och ersättningsgraden förändras. För att tidigare arbete ska

belönas samtidigt som olika inkomster i högre grad ska likabehandlas föreslås förändringar i beräkningen av reduceringsinkomsten, som används vid avräkningen av bostadstillägget. Förslaget innebär fortsatt högre bostadstillägg för individer som har arbetat jämfört med andra individer givet samma inkomstnivåer i övrigt. Personer som har en ovanligt hög andel av sin arbetsrelaterade pension i form av tjänstepension kan dock komma att få ett lägre bostadstillägg. Dessutom görs avräkning av bostadstillägg med 62 procent för alla nivåer på reduceringsinkomsten, dels för att förenkla regelverket, dels för att bostadstillägget inte ska ges vid relativt sett höga inkomster. Denna förändring kan leda till lägre bostadstillägg för dem med något högre inkomster. Andra förslag i denna promemoria rör en höjning av fribeloppet i bostadstillägget och ett fribelopp för arbetsinkomster införs i äldreförsörjningsstödet. Likaså föreslås att skälig bostadskostnad höjs i det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet. För utförligare beskrivning av arbetsgruppens förslag hänvisas läsaren till tidigare avsnitt.

4.1.1 Fördelningseffekter

I det följande redovisas effekterna av arbetsgruppens förslag utifrån ett fördelningsperspektiv. En av utgångspunkterna för arbetsgruppen har varit att förslagen ska ha en tyngdpunkt på de ekonomiskt svagaste. Fördelningsprofilen har därför varit viktig i utformningen. Samtidigt effektiviseras inkomstprövningen i bostadstillägget i vissa avseenden, vilket innebär att det kan finnas personer som missgynnas av förslagen. Arbetsinkomster över 24 000 kronor kommer att hanteras som inkomstrelaterade pensionsinkomster, vilket betyder att det inkomstavdrag som görs på bostadstillägget blir högre för personer med arbetsinkomst jämfört med idag. Personer med hög arbetsinkomst vid sidan om pensionsinkomster kommer därmed att kunna få en minskning av sitt bostadstillägg. Detsamma gäller för personer som har högre inkomster från tjänstepension. Utgångspunkten har ändå varit att minimera antalet förlorare och minimera effekten av en minskad inkomst bland dem.

Eftersom förslagen enbart riktar sig till gruppen 65 år och äldre görs redovisning och analys av fördelningseffekter enbart för denna

grupp. Indelningen av inkomstgrupper (deciler) har enbart gjorts för dem som är 65 år och äldre. Gruppen 65 år och äldre omfattas både av pensionärer som tar del av grundskyddet och dem som inte får någon typ av grundskydd överhuvudtaget.

Effekten på ekonomisk standard

Med *ekonomisk standard* avses hushållets disponibla inkomst dividerad med en konsumtionsvikt¹, som tar hänsyn till att det finns stordriftsfördelar i hushåll med flera personer. Begreppet är framtaget för att på ett så rättvisande sätt som möjligt kunna jämföra hur inkomsten kan påverka standarden i hushåll av olika storlek. Begreppet är hushållsbaserat, men redovisningen sker i regel på individnivå. Samma ekonomiska standard antas då för samtliga hushållsmedlemmar.

I figur 1.1 analyseras fördelningseffekterna för personer som är 65 år och äldre per inkomstgrupp, där decil 1 avser den tiondel av gruppen 65 år och äldre som har lägst inkomst och decil 10 den tiondel som har högst inkomster.² Figuren visar hur den genomsnittliga ekonomiska standarden förändras i respektive inkomstgrupp till följd av förslagen, samt hur effekten fördelas mellan de olika inkomstgrupperna. Det är den genomsnittliga förändringen som avses, vilket betyder att det inom varje inkomstgrupp kan finnas både personer som gynnas och missgynnas eller inte påverkas alls.

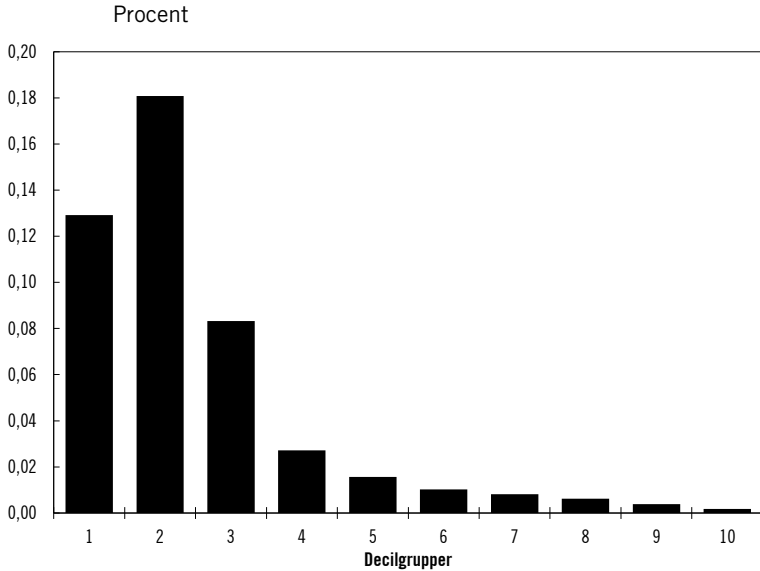
Av figuren framgår att bland den tiondel pensionärer som har lägst inkomst (decil 1) ökar den ekonomiska standarden med i genomsnitt 0,13 procent. Störst positiv förändring i ekonomisk standard får personer i inkomstgrupp 2. För dem ökar den ekonomiska standarden med i genomsnitt 0,18 procent. I jämförelse med inkomstgrupp 1 gynnas denna grupp i högre utsträckning av förslagen som rör förändringar i bostadstillägget. I de högre in-

¹ Konsumtionsvikt enligt den svenska konsumtionsenhetsskalan från 2004. 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.

² Beräkningarna i figuren visar punkttestimat som bygger på ett urval och därmed finns det en viss osäkerhet kring de exakta nivåerna.

komstgrupperna är den procentuella ökningen marginell. Det visar att förslagen är fördelningsmässigt mycket träffsäkra.

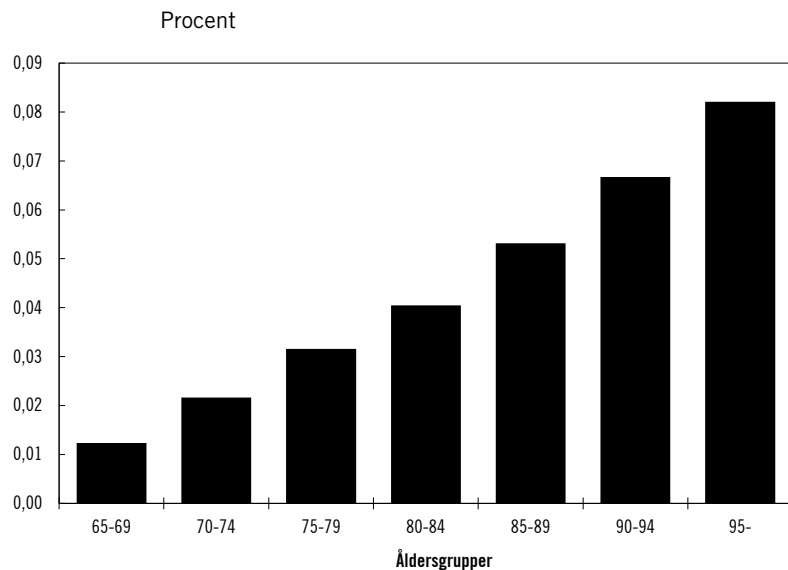
Figur 1.1 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard i gruppen 65 år och äldre år 2020



Anm. Decilindelningen är enbart på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.
Källa: Egna beräkningar.

Figur 1.2 visar att pensionärerna i genomsnitt påverkas mer positivt av förslagen ju äldre de är. Det beror på att de äldre i större utsträckning tar del av grundskyddet än de yngre pensionärerna. Antalet personer i respektive åldersgrupp avtar med stigande ålder.

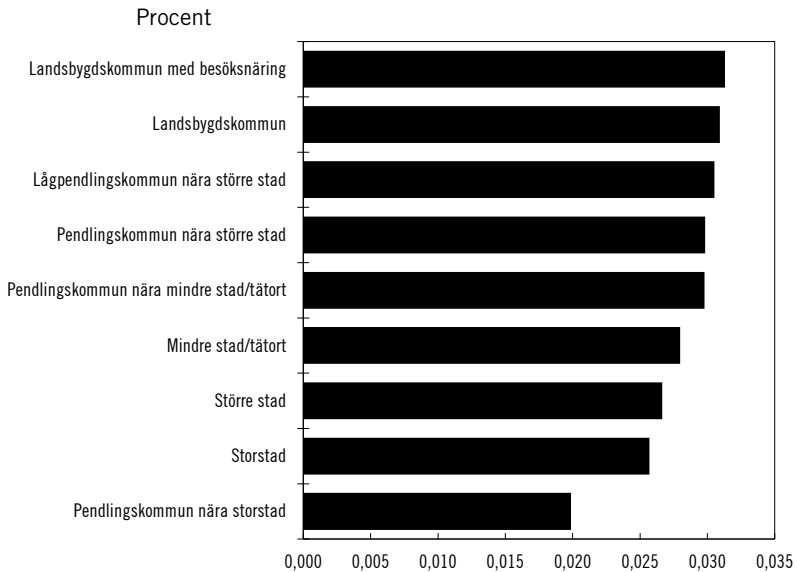
Figur 1.2 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard i olika åldersgrupper år 2020



Källa: Egna beräkningar.

Hur förslagen om förbättrat grundskydd påverkar äldre i olika delar av landet framgår i figur 1.3. Äldre boende i landsbygdskommuner får en något högre ekonomisk förbättring jämfört med äldre boende i t.ex. storstäder och pendlingskommuner nära storstad, men skillnaderna är små. Skillnaderna kan förklaras av att grundskyddet i genomsnitt är en större del av de äldres inkomster i landsbygdskommuner.

Figur 1.3 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard i olika regioner i gruppen 65 år och äldre år 2020



Källa: Egna beräkningar.

4.1.2 Effekter ur ett ekonomiskt jämställdhetsperspektiv

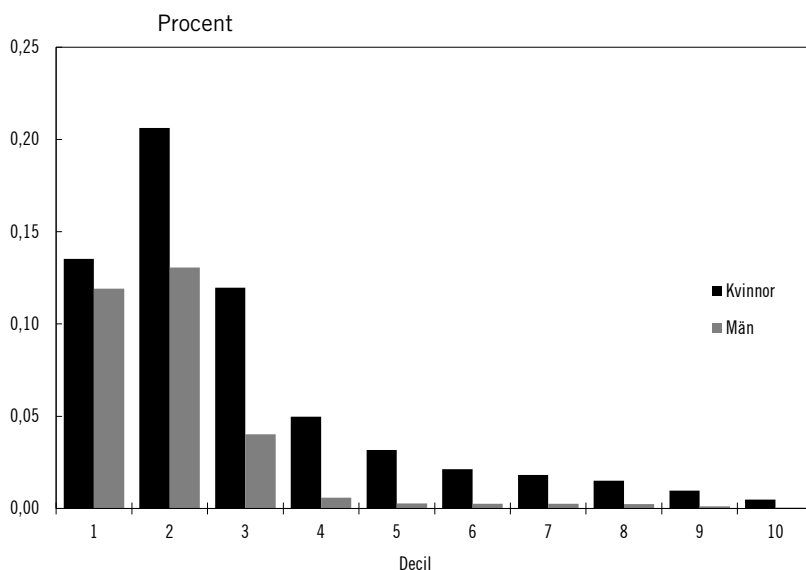
I begreppet ekonomisk standard antas alla personer i hushållet ha gemensam ekonomi och samma levnadsstandard, vilket i praktiken inte alltid är fallet. När ekonomisk jämställdhet studeras är individens egna medel mer relevanta då de ger ekonomisk självständighet. För att jämföra individers ekonomiska situation beräknas därför den *individuella disponibla inkomsten*. Det sker genom en summering av alla individuella inkomster och genom att fördela hushållsgemensamma inkomster, som t.ex. bostadstillägg, lika mellan hushållets vuxna personer.

Figur 1.4 visar genomsnittlig förändring av individuell disponibel inkomst för kvinnor och män 65 år och äldre fördelat på olika inkomstgrupper (deciler). Decilindelningen har gjorts på gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard. Av figuren framgår att förslagen gynnar kvinnor i högre utsträckning oavsett i vilken inkomstgrupp de befinner sig. I den lägsta inkomstgruppen (decil 1) är skillnaden i ökning av individuell disponibel inkomst dock liten mellan könen. Förslagen om förbättrat

grundskydd ökar de ekonomiskt sämst ställda kvinnornas individuella disponibla inkomst med 0,14 procent och männens individuella disponibla inkomst med ca 0,12 procent. I inkomstgrupp 2 är skillnaden större mellan könen.

Pensionssystemet är i sig könsneutralt och de skillnader som finns mellan könen beror till största delen på tidigare arbetsinkomster. Att kvinnor i genomsnitt har lägre pension än män förklaras av att kvinnor generellt sett har lägre lön än män och arbetar mer deltid. Kvinnor lämnar också arbetslivet tidigare i större utsträckning. Detta medför i sin tur att kvinnor i större omfattning får grundskydd, vilket förklarar varför arbetsgruppens förslag om förbättrat grundskydd högre grad gynnar kvinnor. Omkring 80 procent av dagens pensionärer som får garantipension och bostadstillägg är kvinnor.

Figur 1.4 Genomsnittlig förändring av individuell disponibel inkomst bland kvinnor och män 65 år och äldre år 2020



Anm. Decilindelningen är beräknad för gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard. Källa: Egna beräkningar.

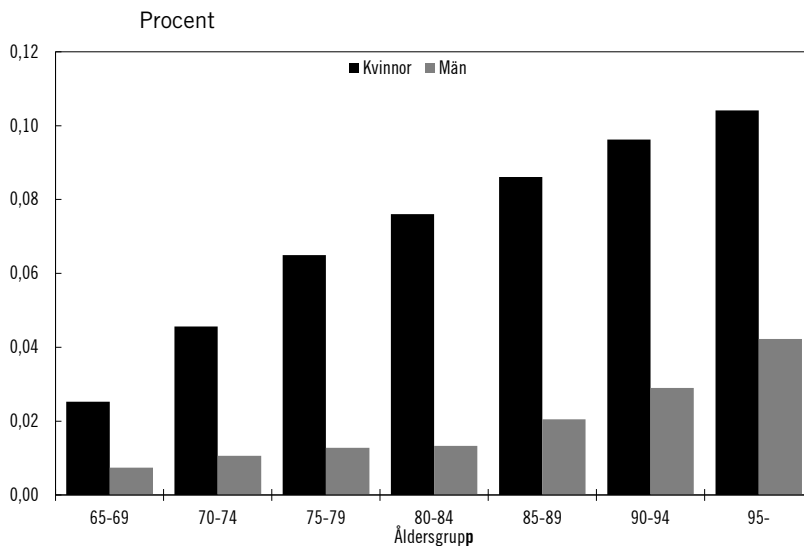
Förslaget att höja grundnivån i garantipensionen med 200 kronor per månad beräknas öka den individuella disponibla inkomsten för närmare hälften av dagens kvinnliga pensionärer. Bland männen

kommer ca 12 procent att få en förbättrad individuell disponibel inkomst. Eftersom höjningen av garantipensionen är generell och behovsprövningen relativt liten kommer kvinnor i de högre inkomstgrupperna också att få en högre genomsnittlig förbättring av den individuella disponibla inkomsten jämfört med männen, eftersom männen i lägre utsträckning har garantipension.

Även de förändringar som föreslås inom bostadstillägget gynnar i högre grad kvinnor än män, eftersom de i högre grad får bostadstillägg. Detta gäller framför allt förslaget om höjt bostadskostnadstak i bostadstillägget. Förslaget om att en lägre andel (92 procent) av inkomsterna som kommer från tidigare arbete ska tas med i den s.k. reduceringsinkomsten för avräkning på bostadstillägget beräknas dock gynna männen något mer i kronor räknat. Samtidigt är det fler kvinnor som gynnas av förslaget, vilket beror på att fler kvinnor får bostadstillägg och därför berörs av förslaget i högre utsträckning. Att kvinnor gynnas mer i decil 2 än i decil 1 beror på att bostadstillägg är mer förekommande i decil 2, vilket huvudsakligen förklaras av att personer i decil 2 har högre boendekostnader än personer i decil 1.

Figur 1.5 visar att det är äldre kvinnor som kommer att gynnas mest av förslagen om förbättrat grundskydd. Det beror på att andelen äldre kvinnor som får grundskydd är högre och därför i högre grad omfattas av förändringar i grundskyddet. Till exempel beräknas kvinnor i åldersgruppen 95+ få en förbättring av sin individuella disponibla inkomst med i genomsnitt 0,10 procent (204 kronor/månad), att jämföra med ökningen på 0,04 procent (98 kronor/månad) bland männen i motsvarande åldersgrupp. I kronor räknat har höjningen av garantipensionen och höjningen av bostadskostnadstaket i bostadstillägget störst betydelse för inkomstförbättringen.

Figur 1.5 Genomsnittlig förändring av individuell disponibel inkomst bland kvinnor och män 65 år och äldre i olika åldersgrupper år 2020



Källa: Egna beräkningar.

4.1.3 Relativ låg ekonomisk standard

Relativt låg ekonomisk standard mäts ofta med måttet R60 som är andelen med en ekonomisk standard under 60 procent av medianinkomsten för samtliga individer. Tabell 1.1 visar andel och förändring av andel med relativt låg ekonomisk standard till följd av förslagen fördelat på ensamstående och sammanboende i olika åldersgrupper. Andelen med relativt låg ekonomisk standard minskar mer bland ensamstående än bland sammanboende, vilket beror på att ensamstående i högre grad får grundskydd. Ju äldre grupp pensionärer som avses desto mer minskar andelen med relativt låg ekonomisk standard till följd av förslagen, då äldre pensionärer i högre grad får grundskyddet än yngre.

Tabell 1.1 Andel och förändring av andel med relativt låg ekonomisk standard år 2020

Procent

| Ålder | Ensamstående | | | Sammanboende | | |
|-------|----------------|---------------|-----------|----------------|---------------|-----------|
| | Utan re-former | Med re-former | Differens | Utan re-former | Med re-former | Differens |
| 65–69 | 23,1 | 20,6 | -2,5 | 4,9 | 4,6 | -0,3 |
| 70–74 | 28,0 | 24,6 | -3,4 | 5,3 | 4,9 | -0,4 |
| 75–79 | 31,3 | 27,4 | -3,9 | 6,6 | 5,9 | -0,7 |
| 80–84 | 31,7 | 27,9 | -3,8 | 7,7 | 6,9 | -0,8 |
| 85–89 | 34,5 | 29,7 | -4,8 | 10,7 | 9,0 | -1,7 |
| 90–94 | 36,6 | 31,6 | -5,0 | 13,5 | 11,9 | -1,6 |
| 95+ | 43,9 | 37,3 | -6,6 | 18,1 | 15,7 | -2,4 |

Anm. Nivån utan reformer är en framskrivning av år 2016 i Fasit-modellen.

Källa: Egna beräkningar.

4.1.4 Omfördelning inom gruppen pensionärer med grundskydd – vinnare och förlorare till följd av förslagen

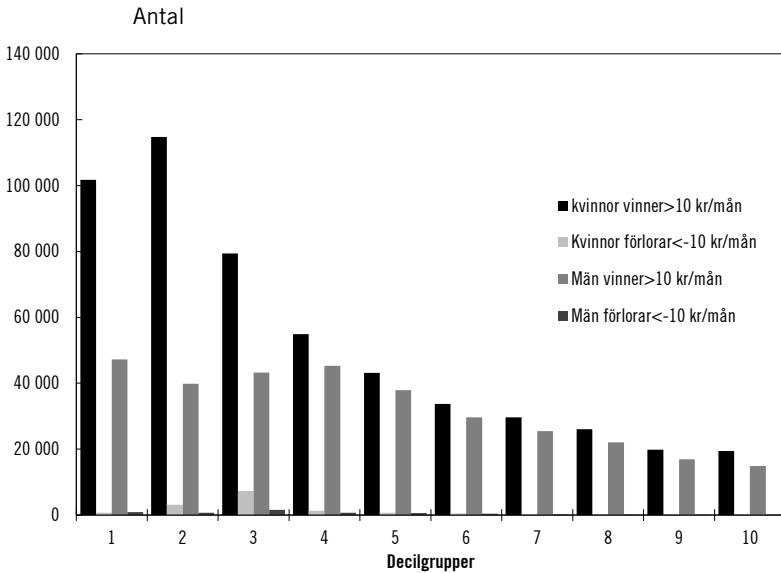
Arbetsgruppens förslag om ett förbättrat grundskydd syftar till att förbättra för den ekonomiskt sämst ställda gruppen av pensionärer i Sverige. Drygt 800 000 pensionärer beräknas få en ekonomisk standardförbättring till följd av de samlade förslagen. Ett stort antal av dessa pensionärer beräknas få en förbättrad ekonomi till följd av den generella höjningen i garantipensionen. Höjningen träffar alla pensionärer som har garantipension. Dessutom tillkommer nya personer som får en liten del garantipension när nivån höjs. Även om bara den ena individen i ett hushåll har garantipension får hela hushållet en ekonomisk standardförbättring till följd av höjningen, eftersom samma ekonomiska standard antas för samtliga hushållsmedlemmar. Fler väntas också få ett högre bostadstillägg när taket på bostadskostnaden höjs. Likaså gynnas vissa av att en mindre del av den inkomstgrundande pensionen tas upp i behovsprövningen av bostadstillägget.

I arbetsgruppens förslag ingår även några besparingar inom bostadstillägget, som medför att knappt 19 000 pensionärer beräknas få en sämre ekonomisk standard. Ett av dessa förslag innebär att bostadstillägget ska räknas av i snabbare takt för

reduceringsinkomster över ett basbelopp, dvs. med 62 procent istället för 50 procent. Ett annat förslag som genererar förlorare är att 92 procent jämfört med tidigare 50 procent av den aktuella arbetsinkomsten ska tas upp i reduceringsinkomsten. Förlorare uppkommer också till följd av förslaget att tjänstepensionen kommer att räknas in i högre grad i reduceringsinkomsten, med 92 procent istället för dagens 80 procent. För ett mindre antal personer som under en kortare period tagit ut en större andel tjänstepension och vars arbetsrelaterade pension (inkomst- och tjänstepension) i högre grad utgörs av tjänstepension kommer den lägre vikten för inkomstpensionen inte fullt ut att kompensera för den högre vikten för tjänstepensionen. Vid ett längre och jämnare uttag av tjänstepensionen, så uppstår ingen grupp som får lägre ekonomisk standard till följd av denna förändring.

Figur 1.6 visar antalet personer som får en förbättrad respektive försämrad ekonomisk standard bland pensionärer 65 år och äldre fördelat per inkomstgrupp (decil). Med förbättring och försämring avses här en höjd respektive sänkt ekonomisk standard med 10 kronor eller mer per månad till följd av förslagen. Av figuren framgår att det till stor del är de pensionärer som befinner sig i de lägre inkomstgrupperna som kommer att få en ekonomisk förbättring. Det förklaras av att pensionärer i de lägre inkomstgrupperna i större omfattning tar del av grundskyddet och därför berörs av förslagen. Eftersom det är fler pensionärer med grundskydd i de lägre inkomstgrupperna kommer det också att vara fler som förlorar här jämfört med i de högre grupperna, som i mindre grad berörs av förändringarna. Eftersom fler kvinnor än män tar del av grundskyddet kommer det också att vara fler kvinnor som påverkas både positivt och negativt av förslagen.

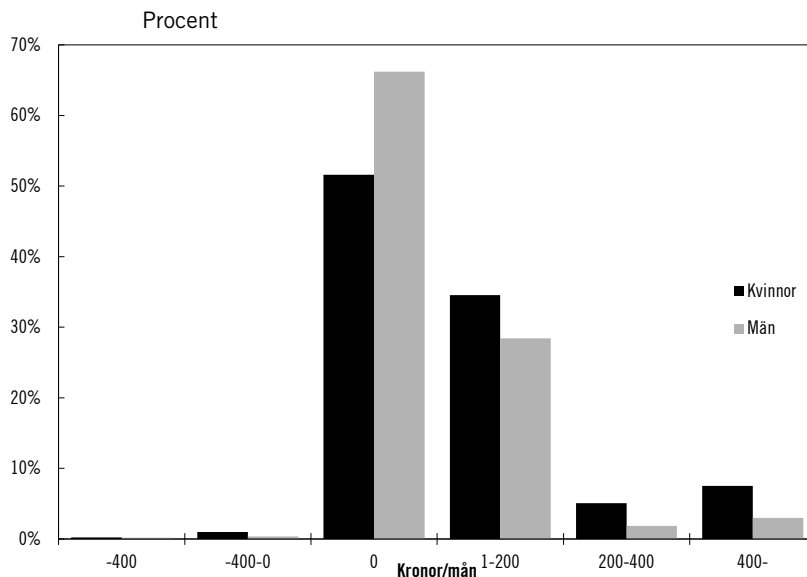
Figur 1.6 Antal personer med förbättrad respektive försämrad ekonomisk standard i olika decilgrupper i åldersgruppen 65 år och äldre år 2020



Källa: Egna beräkningar.

Omkring en tredjedel av landets samtliga pensionärer 65 år och äldre kommer att få en förbättrad ekonomisk standard med upp till 200 kronor per månad och ca 9 procent med mer än 200 kronor per månad. För det stora flertalet pensionärer, ca 58 procent, innebär dock förslagen ingen förändring alls. Figur 1.7 visar förändringen fördelat på kvinnor och män. Eftersom diagrammet avser ekonomisk standard kommer även personer som indirekt berörs via den person de bor med räknas som vinnare. Exempelvis räknas en man som bor med en kvinna med garantipension som vinnare.

Figur 1.7 Andel med olika förändringar i ekonomisk standard i åldersgruppen 65 år och äldre år 2020



Källa: Egna beräkningar.

Effekter för hushåll med hemtjänst eller sjuk-och aktivitetsersättning

Förändringar i ekonomisk standard kan påverka enskildas eventuella avgifter för hemtjänst. Hemtjänstavgifter baseras på enskildas disponibla inkomst och kan således påverkas av förändringar av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Som en följd av de förändringar som nu föreslås kommer det att uppstå hushåll där hela eller delar av inkomstökningen reduceras av en höjd hemtjänstavgift. Det handlar om cirka 25 000 hushåll av totalt 281 000 hushåll som har hemtjänst. Det finns också exempel på ett litet antal hushåll som kommer att få marginellt minskade inkomster till följd av att avgifterna höjs mer än vad inkomsterna gör. Det rör sig om cirka 1 300 hushåll som kommer att få en minskad disponibel inkomst med i genomsnitt knappt 150 kronor per år. Bestämmelserna om kommunernas rätt att ta ut avgifter inom äldreomsorgen finns i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Kommunen får enligt 8 kap. §2

ta ut skäligen avgifter bl.a. för hemtjänst. Regeringen avser att följa denna fråga.

De föreslagna förändringarna av bostadstillägget gäller endast bostadstillägg för ålderspensionärer. Detta innebär att regelverken för personer med bostadstillägg kommer att särskiljas än mer än vad som är fallet i dag. Eftersom bostadstillägg är en hushållsbaserad förmån kan även sammanboende till ålderspensionärer med bostadstillägg komma att påverkas ekonomiskt av de föreslagna förändringarna.

4.2 Typfall med effekter för olika individer

Förslagen påverkar grundskyddspensionärerna i olika hög grad. Med hjälp av typfallsberäkningar kan man beräkna effekten av förslagen på individer med olika förhållanden avseende inkomster och boendesituation. I tabell 1.2 redogörs för fem olika typfall. Fyra av typfallen antas illustrera en ensamstående pensionär. Ett typfall är ett sammanboende par, där den ena parten antas få garantipension. För alla typfall antas en hyra på 7 000 kronor i månaden, vilket är den högsta ersatta bostadskostnaden. Vid beräkning av skatt har aktuella skatteregler använts samt det förslag till grundavdrag och förhöjt grundavdrag för pensionärer som riksdagen beslutade om i budgeten för 2019.

Pensionären i typfall 1 antas få sin inkomst enbart från garantipension och bostadstillägg. En höjning av garantipensionen enligt arbetsgruppens förslag ger individen ca 200 kronor mer i garantipension per månad. Eftersom individens inkomst antas vara lägre än fribeloppet får individen högsta möjliga bostadstillägg som enligt nu gällande regler uppgår till 5 560 kronor i månaden. Med det nya förslaget höjs taket och ersättningsgraden ändras. Det nya förslaget innebär en höjning av bostadstillägget med 980 kronor per månad. Efter skatt har individen fått en inkomstförbättring med totalt 1 133 kronor.

I typfall 2 har individen både inkomstpension på 10 000 kronor i månaden och garantipension. Individen får också bostadstillägg. Det nya förslaget innebär att det bara är garantipensionen som ingår till 100 procent i reduceringsinkomsten. Inkomstpensionen tas upp med 92 procent, vilket resulterar i att individen kommer att

få en höjning av bostadstillägget med 1 379 kronor per månad. Efter skatt har individen fått en inkomstförbättring med totalt 1 536 kronor.

Typfall 3 är en pensionär som antas ha en relativt hög inkomstpension och därför inte får någon garantipension. Däremot kan individen få bostadstillägg, då personen inte har andra inkomster som kan minska bostadstillägget. Med nuvarande regler uppgår stödet till 356 kronor i månaden. Med de nya reglerna blir stödet 1 592 kronor per månad. Den kraftiga ökningen beror på att inkomstpensionen tas upp med 92 procent av inkomsten vid beräkning av reduceringsinkomsten i stället för med dagens 100 procent. Efter skatt har individen fått en inkomstförbättring med totalt 1 236 kronor.

Typfall 4 är ett hushåll med två sammanboende personer. Den ena parten antas ha en så pass låg inkomstpension inklusive tjänstepension att garantipension beviljas. Förslaget om höjd garantipension ger således en inkomstförstärkning med ca 200 kronor. Den andra parten får enbart inkomst- och tjänstepension. Då parets gemensamma inkomster är relativt höga kommer de inte att vara berättigade till bostadstillägg och påverkas därför inte av arbetsgruppens förslag inom stödet. Disponibel inkomst ökar med 151 kronor per månad för det här hushållet.

I typfall 5 har individen vid sidan om pensionen en löneinkomst på 15 000 kronor i månaden. Med dagens regler kan man ha en sammanlagd pensions- och arbetsinkomst över 30 000 kronor i månaden och fortfarande få bostadstillägg. I förslaget ingår effektiviseringar av inkomstprövningen i bostadstillägget som minskar möjligheterna att kombinera stödet med höga inkomster. Eftersom löneinkomster över 24 000 kronor kommer att hanteras som pensionsinkomster som är relaterade till tidigare arbetsinkomster, kommer personer med hög löneinkomst att få en minskning av sitt bostadstillägg. Höjningen av garantipensionen kompenserar inte för minskningen i bostadstillägget för detta typfall. Disponibel inkomst minskar med 2 101 kronor per månad.

Tabell 1.2 Typfall med effekter av förslagen

Kronor per månad

| | Före reform | Efter reform | Differens |
|---|---------------|---------------|---------------|
| <i>1. Ensamstående född 1938 som lever enbart på garantipension och hyra på 7000 kronor</i> | | | |
| Garantipension | 8 378 | 8 579 | 201 |
| Slutlig skatt | 965 | 1 013 | 48 |
| Bostadstillägg | 5 560 | 6 540 | 980 |
| <i>Disponibel inkomst</i> | <i>12 973</i> | <i>14 116</i> | <i>1 133</i> |
| <i>2. Ensamstående född 1938 med garantipension och inkomstpension och hyra på 7000 kronor</i> | | | |
| Inkomstpension | 10 000 | 10 000 | 0 |
| Garantipension | 1 001 | 1 201 | 200 |
| Slutlig skatt | 1 586 | 1 629 | 43 |
| Bostadstillägg | 4 031 | 5 410 | 1 379 |
| <i>Disponibel inkomst</i> | <i>13 446</i> | <i>14 982</i> | <i>1 536</i> |
| <i>3. Ensamstående född 1938 med bara inkomstpension och hyra på 7000 kronor</i> | | | |
| Inkomstpension | 18 000 | 18 000 | 0 |
| Slutlig skatt | 3 485 | 3 485 | 0 |
| Bostadstillägg | 356 | 1 592 | 1 236 |
| <i>Disponibel inkomst</i> | <i>14 871</i> | <i>16 107</i> | <i>1 236</i> |
| <i>4. Sammanboende födda 1938, en med garantipension och en utan garantipension och hyra på 7000 kronor</i> | | | |
| <i>Person 1</i> | | | |
| Inkomstpension | 8 000 | 8 000 | 0 |
| Tjänstepension | 1 000 | 1 000 | 0 |
| Garantipension | 822 | 1 022 | 200 |
| Slutlig skatt | 1 310 | 1 359 | 49 |
| <i>Person 2</i> | | | |
| Inkomstpension | 15 000 | 15 000 | 0 |
| Tjänstepension | 2 000 | 2 000 | 0 |
| Slutlig skatt | 3 161 | 3 161 | 0 |
| <i>Disponibel inkomst för hushållet</i> | <i>22 351</i> | <i>22 502</i> | <i>151</i> |
| <i>5. Ensamstående född 1938 med garantipension, inkomstpension och arbetsinkomst och hyra på 7000 kronor</i> | | | |
| Lön | 15 000 | 15 000 | 0 |
| Inkomstpension | 5 000 | 5 000 | 0 |
| Garantipension | 2 742 | 2 942 | 200 |
| Slutlig skatt | 3 166 | 3 233 | 67 |
| Bostadstillägg | 2 235 | 0 | -2 235 |
| <i>Disponibel inkomst</i> | <i>21 811</i> | <i>19 709</i> | <i>-2 102</i> |

Källa: Egna beräkningar.

4.3 Ekonomiska konsekvenser för den offentliga sektorn

I detta avsnitt redovisas de ekonomiska effekterna av arbetsgruppens förslag till ett förbättrat grundskydd. Förslagen avser dels en höjning av garantipensionen, dels ett antal förändringar av bostadstillägget för ålderspensionärer och äldreförsörjningsstödet, enligt tidigare redogörelse.

Det är huvudsakligen staten som påverkas av ökade utgifter till följd av arbetsgruppens förslag. Kommunerna får ökade skatteintäkter. Ålderspensionssystemet påverkas inte alls av förslagen.

Beräkningarna har tagits fram med hjälp av mikrosimuleringsmodellen Fasit 2016 version 3.

4.3.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Av tabell 1.3 framgår att effekten för staten beräknas uppgå till ca -2,1 miljarder kronor. Det är framför allt utgifterna för garantipension som ökar till följd av förslaget om höjd garantipension med 200 kronor. Förslagen inom bostadstillägget ökar statens utgifter även för denna förmån. Däremot beräknas det behovsprövade äldreförsörjningsstödet minska när garantipensionen och bostadstillägget höjs. Likaså minskar utgifterna för det särskilda bostadstillägget, om än marginellt.

Tabell 1.3 Effekter på statens budget år 2020

Miljoner kronor

| | |
|---|---------------|
| Staten | -2 137 |
| varav garantipension | -1 352 |
| varav bostadstillägg | -863 |
| varav särskilt bostadstillägg | 8 |
| varav äldreförsörjningsstöd | 66 |
| varav statlig skatt och begravningsavgift | 4 |

Källa: Egna beräkningar med hjälp av Fasit-modellen 2016, version 3.

4.3.2 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

För kommunerna (primärkommuner och landsting) innebär förslagen till förbättrat grundskydd ökade skatteintäkter (344 miljoner kronor) när garantipensionen höjs. Marginellt beräknas också kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd minska när pensionärernas inkomster förbättras (ca 4 miljoner kronor). Kommunernas intäkter för hemtjänstavgifter förväntas också öka med ca 78 miljoner till följd av förslagen. Nettoeffekten blir därmed positiv och förstärker kommunernas ekonomi med närmare 426 miljoner kronor.

Det kommunala självstyret bedöms inte påverkas av förslagen.

4.4 Administrativa och ekonomiska konsekvenser för myndigheterna

Arbetsgruppens förslag medför ökad administration och systemutveckling för Pensionsmyndigheten. Myndighetens it-system behöver anpassas till förändringarna i garantipension, bostadstillägg och äldre försörjningsstöd fram till införandet 2020.

5 Författningskommentar

5.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

66 kap.

I kapitlet regleras garantipension för den som är född 1937 eller tidigare.

16 §

I paragrafen anges hur garantipension ska beräknas. Paragrafens *andra stycke* har ändrats på grund av att det i kapitlet har införts en ny paragraf, 22 a §.

20 a §

I paragrafen, som är ny, regleras att det beräkningsunderlag som har räknats fram enligt bestämmelserna i 17 – 20 §§ ska ökas med 0,051 prisbasbelopp. Vidare anges att ökningen ska beräknas på samma sätt som anges i 13 § andra stycket första meningen. Detta innebär att ökningen ska andelsberäknas, dvs. vid färre än 40/40-delar bosättningstid respektive 30/30-delar år med pensionspoäng eller därmed likställda år reduceras det tillkommande beloppet till en motsvarande andel av 0,051 prisbasbelopp.

21 §

I paragrafen regleras vad som utgör den årliga garantipensionen om beräkningsunderlaget överstiger 0,25 prisbasbelopp men inte överstiger 3,16 prisbasbelopp för den som är ogift eller 2,8275 prisbasbelopp för den som är gift. Paragrafen har ändrats på grund av att

det har införts en ny paragraf, 20 a §. Ändringen innebär att det beräkningsunderlag som ska minskas med summan av de förmåner som anges i andra strecksatsen i paragrafen, utöver det underlag som har beräknats enligt 17 - 20 §§, även ska innefatta det belopp som avses i 20 a § och som motsvarar hel eller viss andel av 0,051 prisbasbelopp.

22 §

I paragrafen regleras vad som utgör den årliga garantipensionen om beräkningsunderlaget inte överstiger 0,25 prisbasbelopp. Ändringen i *andra stycket första strecksatsen* innebär att den årliga garantipensionen ska motsvara skillnaden mellan beräkningsunderlaget som först har multiplicerats med 1,04 och därefter har ökats med 0,051 prisbasbelopp som i sin tur har beräknats på samma sätt som anges i 13 § andra stycket första meningen och summan av de förmåner som regleras i andra strecksatsen.

22 a §

I paragrafen, som är ny, regleras i *första stycket* att för den vars beräkningsunderlag överstiger 3,16 prisbasbelopp för den som är ogift eller 2,8275 prisbasbelopp för den som är gift ska underlaget ökas med 0,051 prisbasbelopp. Vidare anges att ökningen ska beräknas på samma sätt som anges i 13 § andra stycket första meningen. Detta innebär att ökningen ska andelsberäknas, dvs. vid färre än 40/40-delar bosättningsstid respektive 30/30-delar år med pensionspoäng eller därmed likställda år reduceras det tillkommande beloppet till en motsvarande andel av 0,051 prisbasbelopp. *Andra stycket* innebär att för den som inte har ett belopp i beräkningsunderlaget enligt 5 § andra stycket 5 ska en reducering göras av det belopp som enligt första stycket har ökat beräkningsunderlaget. Reduceringen ska göras med 0,4 multiplicerat med den del av beräkningsunderlaget som överstiger 3,16 prisbasbelopp för den som är ogift eller som överstiger 2,8275 prisbasbelopp för den som är gift. Effekten av reduceringen kan bli att det belopp som ökat beräkningsunderlaget kan komma att beräknas till noll och att ökningen därmed kan bortfalla i sin helhet. Beloppet i 5 § andra stycket 5 finns inte med i beräkningsunderlaget i de fall då folk-

pensionen vid utgången av år 2002 var beräknad med samma antal år med pensionspoäng som tilläggs pensionen eller med motsvarande andel beräknat i bosättningstid, 40-delar.

23 §

Paragrafen har fått ändrad lydelse med anledning av den nya 22 a § som reglerar hur beräkningsunderlaget ska beräknas för den vars beräkningsunderlag överstiger 3,16 prisbasbelopp för den som är ogift respektive 2,8275 prisbasbelopp för den som är gift.

67 kap.

I kapitlet regleras garantipension för den som är född 1938 eller senare.

21 §

I paragrafen regleras beräkningen av garantipension för den som är ogift och vars beräkningsunderlag inte överstiger 1,26 prisbasbelopp. Den årliga garantipensionen har höjts till 2,181 prisbasbelopp minskat med beräkningsunderlaget.

22 §

I paragrafen regleras beräkningen av garantipension för den som är ogift och vars beräkningsunderlag överstiger 1,26 prisbasbelopp. Den årliga garantipensionen har höjts till 0,921 prisbasbelopp minskat med 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,26 prisbasbelopp.

23 §

I paragrafen regleras beräkningen av garantipension för den som är gift och vars beräkningsunderlag inte överstiger 1,14 prisbasbelopp. Den årliga garantipensionen har höjts till 1,951 prisbasbelopp minskat med beräkningsunderlaget.

24 §

I paragrafen regleras beräkningen av garantipension för den som är gift och vars beräkningsunderlag överstiger 1,14 prisbasbelopp. Den årliga garantipensionen har höjts till 0,811 prisbasbelopp minskat med 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,14 prisbasbelopp.

74 kap.

11 §

I paragrafen regleras den högsta bostadskostnaden som kan ingå vid beräkning av äldreförsörjningsstöd för den som är ogift. Detta beloppstak har höjts från 6 620 kronor till 7 000 kronor i månaden. Förslaget behandlas i avsnitt 3.5.2.

12 §

I paragrafen behandlas den bostadskostnad som ingår vid beräkning av äldreförsörjningsstöd för den som är gift. Beloppstaket för den högsta bostadskostnaden som kan ingå vid beräkningen i dessa fall har höjts från 3 310 kronor till 3 500 kronor i månaden. Förslaget behandlas i avsnitt 3.5.2.

102 kap.

1 §

I paragrafen anges kapitlets innehåll. Paragrafen har ändrats på grund av att det i kapitlet har införts en ny paragraf, 25 a §.

16 §

I paragrafen regleras vilka inkomster reduceringsinkomsten omfattar. *Andra stycket* har tagits bort och flyttats till den nya 16 a §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.4.

16 a §

I paragrafen, som är ny, regleras vilka inkomster reduceringsinkomsten omfattar från och med den månad en försäkrad, som har

hel allmän ålderspension eller motsvarande utländsk förmån, fyller 65 år. Punkterna i *första stycket* är annorlunda jämfört med punkterna i 16 § eftersom det görs skillnad på inkomster som baseras på den försäkrades arbetsinkomster och andra inkomster. I *första punkten* anges att inkomstgrundad ålderspension ska beaktas med 92 procent. I *andra punkten* anges att garantipension och änkepension ska beaktas i sin helhet. I *tredje punkten* anges att den pension och invaliditetsförmån som lämnas enligt utländsk lagstiftning ska beaktas med 92 procent. Av *fjärde och femte punkterna* framgår att inkomst av kapital och del av förmögenhet ska beaktas i sin helhet. I *sjätte och sjunde punkterna* anges att arbetsinkomst eller annan inkomst som motsvarar sådan inkomst ska beaktas med 92 procent. I *åttonde punkten* anges att övriga delar av den bidragsgrundande inkomsten ska beaktas med 92 procent, minskad med fribelopp enligt 17 §. I *andra stycket* anges att arbetsinkomst eller annan inkomst som motsvarar sådan inkomst enligt första styckets sjätte och sjunde punkt endast ska beaktas till den del den överstiger 24 000 kronor. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.4.

17 §

I paragrafen regleras det fribelopp som ska avräknas från den försäkrades inkomst. I 16 och nya 16 a §§ regleras vilka inkomster reduceringsinkomsten omfattar. Eftersom inkomsterna skiljer sig åt beroende på om den försäkrade är under 65 år eller har fyllt 65 år och har hel allmän ålderspension eller motsvarande förmån hänvisas till 16 och 16 a §§. Fribeloppet motsvarar 2,181 prisbasbelopp för den som är ogift och 1,951 prisbasbelopp för den som är gift. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.6.

22 §

I paragrafen finns bestämmelser om bostadstilläggets storlek. I *första stycket* regleras hur mycket av bostadskostnaden som ska beaktas vid beräkning av bostadstillägg för en försäkrad till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 65 år. Bestämmelsen i *fjärde stycket* har tagits bort och flyttats till den nya 22 a §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.1.

22 a §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om bostadstilläggets storlek för försäkrade från och med den månad den försäkrade fyller 65 år. I paragrafens *första stycke* anges att vid beräkning av bostadstillägg beaktas hela bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 3 000 kronor för den som är ogift och 1 500 kronor för den som är gift. I paragrafens *andra stycke* anges att om bostadskostnaden överstiger de belopp som anges i första stycket beaktas 90 procent av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till 5 000 kr för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift. Därutöver beaktas 70 procent av bostadskostnaden per månad mellan 5 001 kronor och 7 000 kronor för den som är ogift och mellan 2 501 kronor och 3 500 kronor för den som är gift. I paragrafens *tredje stycke* anges att bostadskostnaden för var och en av makar ska beräknas till hälften av deras sammanlagda bostadskostnad. I *fjärde stycket* anges att ett belopp om 340 kronor för den som är ogift och 170 kronor för den som är gift läggs till den bostadskostnad som har beaktats enligt första, andra och tredje styckena och 23 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.2.

25 a §

I paragrafen, som är ny, anges hur den bidragsberättigades beräknade reduceringsinkomst ska minska det högsta möjliga bostadstillägg som i det enskilda fallet kan komma i fråga. Från och med den månad en försäkrad, som har hel allmän ålderspension eller motsvarande utländsk förmån, fyller 65 år ska den del av reduceringsinkomsten som avses i 21 § vara 62 procent av inkomsten. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.5.

27 §

I paragrafen finns bestämmelser om vad som ska anses som skälig bostadskostnad vid beräkning av särskilt bostadstillägg till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 65 år. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.7.

27 a §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om vad som ska anses som skälig bostadskostnad vid beräkning av särskilt bostadstillägg för försäkrade från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år. I paragrafen anges att som skälig bostadskostnad anses högst 7 000 kronor för den som är ogift och 3 500 kronor för den som är gift. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.7.

29 §

I paragrafen finns bestämmelser om vilka inkomster som ska beaktas vid beräkning av särskilt bostadstillägg. I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* som anger att från och med den månad en försäkrad fyller 65 år ska arbetsinkomst som avses i 16 a § 6 och 7 beaktas i sin helhet till den del inkomsten, före avdrag för skatte- och avgiftssats, överstiger 24 000 kronor. Det är inte 92 procent av arbetsinkomsten som ska beaktas (jfr 102 kap. 16 a §), utan det är från hela arbetsinkomsten som 24 000 kronor ska avräknas från. Förslaget behandlas i avsnitt 3.5.1.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *den första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2020.

Enligt *den andra punkten* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för förmåner som avser tid före ikraftträdandet.