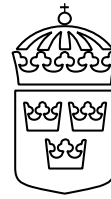


Regeringens proposition

2018/19:134



Förbättrat grundskydd för pensionärer

Prop.
2018/19:134

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 maj 2019

Stefan Löfven

Annika Strandhäll
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition föreslås en förbättring av grundskyddet för pensionärer. Förslagen förbättrar den ekonomiska standarden för ca 830 000 pensionärer samtidigt som principen om att det ska löna sig att ha arbetat värnas. Förslagen innebär bl.a. följande:

- Grundnivån i garantipensionen höjs med 200 kronor per månad för alla med garantipension.
- Bostadskostnadstaket i bostadstillägget till pensionärer höjs från 5 600 kronor till 7 000 kronor per månad.
- En likabehandling av inkomster som härrör från eget arbete vid beräkning av bostadstillägg till pensionärer införs.
- Ett fribelopp för arbetsinkomster om 24 000 kronor per år införs i äldreförsörjningsstödet.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 december 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	5
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Förslag för ett förbättrat grundskydd	13
4.1	Ett förbättrat grundskydd minskar ofrånkomligen avståndet mellan dem som har arbetat och dem som inte har arbetat	13
4.2	Höjd garantipension	14
4.3	Höjt bostadskostnadstak i bostadstillägget	16
4.4	Förändrad ersättningsgrad som avser bostadskostnaden	18
4.5	En mer likvärdig hantering av inkomster vid inkomstprövningen	19
4.6	Bostadstillägget räknas av med 62 procent för alla inkomstnivåer	22
4.7	Höjt fribelopp i bostadstillägget och förändrad beräkning av det särskilda bostadstillägget	23
4.8	Höjd nivå på skälig bostadskostnad i det särskilda bostadstillägget	24
4.9	Ökade incitament för arbete för personer med garantipension	24
4.10	Fribelopp för arbetsinkomster för personer med äldreförsörjningsstöd	25
4.11	Höjd nivå på skälig bostadskostnad vid beräkning av äldreförsörjningsstöd	26
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	27
6	Konsekvenser av förslagen	27
6.1	Ekonomiska konsekvenser för individen	28
6.1.1	Fördelningseffekter	28
6.1.2	Effekter ur ett ekonomiskt jämförbarhetsperspektiv	31
6.1.3	Relativ låg ekonomisk standard	33
6.1.4	Omfördelning inom gruppen pensionärer med grundskydd till följd av förslagen	34
6.2	Typfall med effekter för olika individer	37
6.3	Ekonomiska konsekvenser för den offentliga sektorn	40
6.3.1	Ekonomiska konsekvenser för staten	40
6.3.2	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	40
6.4	Administrativa och ekonomiska konsekvenser för myndigheterna	41
7	Författningskommentar	41
7.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	41

Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Förbättrat grundskydd för pensionärer	46	Prop. 2018/19:134
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	47	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	54	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 maj 2019		55	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Prop. 2018/19:134

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, 29 och 30 §§ 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 tilläggs pension, 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

22 §

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

Den årliga garantipensionen motsvarar differensen mellan

– beräkningsunderlaget *sedan* 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*

Prop. 2018/19:134 – 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 som är ogift och vars beräkningsunderlag överstiger 3,16 prisbasbelopp eller för den som är gift och vars beräkningsunderlag överstiger 2,8275 prisbasbelopp 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:

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.

Prop. 2018/19:134

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 §

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 §,

¹ Senaste lydelse 2017:1295.

² Senaste lydelse 2017:1295.

- beräkning av bostadstillägg i 21–25 §§, och
- beräkning av bostadstillägg 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 ålderspension eller motsvarande utländsk förmån, fyller 65 år är reduceringsinkomsten summan av

1. 93 procent av den inkomstgrundade ålderspensionen,
2. garantipension och änkepension,
3. 93 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. 93 procent av de delar av den bidragsgrundande inkomsten som består av arbetsinkomst enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229),

7. 93 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. 93 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 1,935 prisbasbelopp för den som är gift.

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

⁴ Senaste lydelse 2017:1295.

den del som inte överstiger 3 000 kronor för den som är ogift och 1 500 kronor för den som är gift.

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 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 Prop. 2018/19:134
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 skatteta-
bells enligt 55 kap. 6 och 8 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244). Om det
för den försäkrade inte kan beslutas någon tillämplig skatteta-
bells ska den
skatte- och avgiftssats användas som följer av den skatteta-
bells 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 §§ in-
komstskattelagen (1999:1229) eller skatteavtal.

5. Bostadstillägg enligt 21 §.

*Från och med den månad en för-
säkrad fyller 65 år ska arbetsin-
komst som avses i 16 a § 6 och 7
beaktas i sin helhet till den del in-
komsten, före avdrag för skatte- och
avgiftssats, överstiger 24 000 kro-
nor.*

30 §

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

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

– 2,13 prisbasbelopp för den som
är ogift, och

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

– 2,221 prisbasbelopp för den
som är ogift, och

⁶ Senaste lydelse 2011:1434.

Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, har kommit överens om att grundskyddet för pensionärer ska reformeras och förstärkas. I januari 2017 tillsattes en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppdrag att analysera grundskyddets nuvarande konstruktion samt att lämna förslag till förbättringar av regelverket. Arbetsgruppen färdigställde en principriktning för grundskyddet som presenterades i departementspromemorian Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd (Ds 2018:8). I promemorian föreslogs förändringar i garantipension, bostadstillägg till pensionärer och äldre försörjningsstöd, men inga lagförslag presenterades. Promemorian remissbehandlades under våren 2018.

Med utgångspunkt i promemorian och de synpunkter som inkom under remissbehandlingen färdigställdes i januari 2019 ytterligare en promemoria, Förbättrat grundskydd för pensionärer (S2019/00462/SF), inom Socialdepartementet. I promemorian presenterades förslag om förändringar i grundskyddet för pensionärer, inklusive lagförslag. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. En redovisning av promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian remissbehandlades under våren 2019. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*.

I propositionen behandlas de lagförslag som presenteras i promemorian Förbättrat grundskydd för pensionärer.

4 Förslag för ett förbättrat grundskydd

4.1 Ett förbättrat grundskydd minskar ofrånkomligen avståndet mellan dem som har arbetat och dem som inte har arbetat

Huvudprincipen i det allmänna pensionssystemet är att pensionen grundar sig på individens förvärvsinkomster under hela livet, den s.k. livsinkomstprincipen. Grundskyddet för pensionärer utgör ett avsteg från denna princip. Grundskyddet är dock nödvändigt om man vill försäkra sig om att även äldre som inte har haft möjlighet att tjäna in en tillräcklig egen pension ska få en rimlig ekonomisk standard. För att upprätthålla drivkrafterna till arbete och pensionssystemets legitimitet är det av betydelse att det alltid ska löna sig att ha arbetat och att pensionen för den som har arbetat ett helt arbetsliv är högre än nivån för grundskyddet – det s.k. respektavståndet. Grundskyddet kan av det skälet inte vara för högt eftersom det skulle minska drivkrafterna till arbete. Att utforma ett grundskydd är därmed ofrånkomligen en balansgång mellan målsättningen om ett bra och tillräckligt skydd mot ekonomisk utsatthet och att värna pensionsystemets livsinkomstprincip.

Forena, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Landsorganisationen i Sverige, Offentliganställdas förhandlingsråd, Pensionsmyndigheten, Pensionärernas riksorganisation, Riksförbundet

Prop. 2018/19:134 *PensionärsGemenskap, SPF Seniorerna, Svensk Försäkring, Svenska KommunalPensionärernas Förbund, Svenskt Näringsliv och Tjänstemännens centralorganisation* har haft synpunkter på att förslagen om ett förbättrat grundskydd innebär att respektavståndet mellan dem som har arbetat och dem som inte har arbetat minskar. Regeringen vill i sammanhanget betona att syftet med reformen är att förstärka den ekonomiska situationen för de pensionärer som har det sämst ställt ekonomiskt. För att åstadkomma detta behöver grundskyddet höjas. Regeringen vill också understryka att ett ökat respektavstånd framför allt bör hanteras genom högre inkomstpension.

4.2 Höjd garantipension

Regeringens 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Pensionsmyndigheten* har inget att invända mot förslaget. Myndigheten pekar dock på att personer vars tjänstepensioner är

bruttosamordnade med den allmänna pensionen inte kommer att kunna ta del av förbättringen om inte samordningen för den aktuella höjningen tas bort. Pensionsmyndigheten anser vidare att lagstiftaren bör ta ställning till om man vill behålla prisindexeringen eller behålla garantipensionens värde genom att koppla dess gränsvärden till inkomstutvecklingen. Vidare menar Pensionsmyndigheten att garantipensionens syfte vore enklare att förstå om den var helt individuell, dvs. att samma belopp betalades ut till gifta och ogifta.

Jönköping University tillstyrker förslaget och understryker att garantipensionen finns till för att täcka grundläggande konsumtionskostnader och att den därför fortsatt bör prisindexeras. Även *Kyrkans Akademikerförbund (KyrkA)* menar att garantipensionen fortsatt bör prisindexeras för att behålla värdesäkring. *KyrkA* menar även att höjningen av grundnivån bör vara 300–400 kronor.

Tjänstemännens centralorganisation tillstyrker förslaget men ställer sig tveksam till fortsatt prisindexering av garantipensionen. Även *Uppsala universitet* är positivt till förslaget men menar att det finns anledning att överväga om garantipensionen ska följsamhetsindexeras för att öka sannolikheten att garantipensionen inte halkar efter medianinkomsten.

KPA pension anser att frågan om att inkomstindexera garantipensionen bör utredas och *Offentliganställdas Förhandlingsråd*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Riksförbundet PensionärsGemenskap*, *SPF Seniorerna*, *Svenska KommunalPensionärernas Förbund* och *Sveriges akademikers centralorganisation* menar att garantipensionen bör inkomstindexeras. *Forena* menar att indexeringen av garantipensionen bör stärkas.

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

Skälen för regeringens förslag: Skillnaderna i bruttoinkomst, dvs. inkomst före skatt, har ökat över tid mellan pensionärer med garantipension och pensionärer med låg inkomstgrundad pension, men framför allt mellan pensionärer med garantipension och förvärvsarbetande. De ökade inkomstskillnaderna beror på att inkomsterna för dem som arbetar har ökat kraftigt till följd av stigande reallöner. Eftersom garantipensionen räknas upp med prisutvecklingen har nivån på förmånen successivt halkat efter.

Sett till nettoinkomst, dvs. inkomst efter skatt, har de skattesänkningar som genomförts för personer äldre än 65 år under perioden 2009 till 2019 stärkt pensionärernas inkomstutveckling realt. Både personer med garantipension och inkomstgrundad pension har gynnats och skattesänkningarna har till stor del fungerat som en kompensation för löntagarnas jobbskatteavdrag. Pensionärer med garantipension har i genomsnitt haft en real utveckling på 15,7 procent sedan 2003. Förvärvsarbetande har under samma period haft en real inkomstökning på 44,6 procent, alltså betydligt högre än pensionärer med garantipension.¹

Med anledning av de ökade inkomstskillnaderna mellan förvärvsarbetande och personer med garantipension anser regeringen att en höjning

¹ Beräkningarna bygger på typfall av personer inom de två grupperna. Personen i beräkningarna är ensamstående och oavsett inkomst antas den ha en hyra motsvarande en hyreslängens genomsnittliga hyra för 2019. År 2003 var hyran 3 876 kronor och år 2019 har den stigit med totalt 44 procent till 5 597 kronor.

av nuvarande garantipensionsnivå (benämns i det följande som grundnivån) är motiverad. Flera remissinstanser, bland annat *Pensionsmyndigheten* och *pensionärsorganisationerna*, påpekar att regeringen bör införa inkomst- eller följsamhetsindexering av garantipensionen, eller åtminstone utreda frågan. Regeringen vill i sammanhanget understryka att garantipensionen syftar till att täcka grundläggande konsumtionskostnader. Det är därför logiskt att värdesäkra nivån, dvs. koppla den till prisindex och på så sätt garantera köpkraften. Inkomstindex kan sjunka eller reellt minska. I sådana perioder innebär prisindexering en värdesäkring av garantipensionen. Regeringen anser därför att garantipensionen även fortsättningsvis bör prisindexeras.

Det förslag som regeringen presenterar innebär en höjning på ca 200 kronor per månad av den nuvarande grundnivån i garantipensionen. Detta innebär ett höjt belopp för alla som i dag har garantipension. Pensionsmyndigheten påpekar att garantipensionen bör utgå med samma belopp för dem som är gifta respektive ogifta. Regeringen vill i sammanhanget understryka att garantipensionens syfte är att säkra en viss lägsta nivå för personer över 65 år. Att nivån för ogifta är högre beror på att ogifta i regel inte kan ta del av de stordriftsfördelar som gifta kan vad gäller konsumtion som inte avser boendekostnaden. Därför bör också garantipensionen för denna grupp vara högre.

Pensionsmyndigheten påpekar vidare att personer som har tjänstepensioner som är bruttosamordnade med den allmänna pensionen inte kommer att kunna ta del av förbättringen. Regeringen är medveten om det förhållandet. Det är dock en avtalsfråga och det är därför en fråga för arbetsmarknadens parter att ta ställning till. *Kyrka* anser att en höjning av grundnivån i garantipensionen om 200 kronor är för låg och menar att en höjning om 300–400 kronor är rimlig. Regeringen prioriterar i detta reformpaket de pensionärer som har det sämst ställt ekonomiskt. Av det skälet går en betydande del av satsningen till ett höjt bostadskostnadstak i bostadstillägget. Sammantaget är förbättringen för den prioriterade gruppen därför högre än 200 kronor.

Höjningen av grundnivån innebär att även gränsen för den nivå på inkomstgrundad pension som ger rätt till garantipension höjs. Det innebär att personer som får garantipension kommer att kunna ha något högre inkomstpension jämfört med i dag. Det kommer alltså att tillkomma en grupp nya pensionärer som kommer att få (ett mindre belopp) garantipension och antalet personer med garantipension kommer följaktligen att öka.

4.3 Höjt bostadskostnadstak i bostadstillägget

Regeringens förslag: Bostadskostnadstaket i bostadstillägget för ålderspensionärer ska höjas till 7 000 kronor per månad för den som är ogift och till 3 500 kronor per månad för den som är gift.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig över förslaget är i huvudsak positiva.

Herrljunga kommun, Karlskrona kommun, Kyrkans Akademikerförbund (KyrkA) och Pensionärernas riksorganisation i Mora (PRO Mora) är positiva till förslaget men anser att bostadskostnadstaket bör höjas till minst 8 000 kronor per månad. Även *Pensionärernas riksorganisation, Riksförbundet PensionärsGemenskap, SPF Seniorerna* och *Svenska KommunalPensionärernas Förbund* välkomnar förslaget, men anser att bostadskostnadstaket bör indexeras för att ge automatisk följsamhet till utvecklingen av hyreskostnaderna.

Karlskrona kommun och *Malmö stad* anser att förslaget även bör omfatta personer med sjuk- och aktivitetsersättning, vilka också har rätt till bostadstillägg. *Försäkringskassan* poängterar att förslaget skapar större skillnader mellan ålderspensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning. *Försäkringskassan* belyser att skillnaderna riskerar att leda till att personer med sjuk- och aktivitetsersättning får sämre möjligheter att efterfråga bostäder med god standard och tillgänglighet jämfört med pensionärer, trots att grupperna kan ha samma behov.

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget men påpekar att det finns en risk att kostnaden för det högre bostadskostnadstaket påförs staten, men blir till gagn för hyresvärdar och kommuner snarare än för pensionärer till följd av höjda hyror och omsorgsavgifter.

Skälen för regeringens förslag: Bostadstilläggets syfte är att ge pensionärer ekonomiska möjligheter att ha en god bostad. Detta kräver en viss följsamhet med boendekostnaderna i samhället. Den 1 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 ungefär 37 procent av ålderspensionärerna med bostadstillägg fortfarande en bostadskostnad över taket. Regeringen föreslår därför ytterligare en höjning så att bostadskostnadstaket sätts till 7 000 kronor per månad för den som är ogift och 3 500 kronor per månad för den som är gift. Sambor likställs med makar när det gäller bostadstillägg. 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. renoveringar.

Herrljunga kommun, Karlskrona kommun, KyrkA och *PRO Mora* anser att bostadskostnadstaket bör höjas till minst 8 000 kronor per månad för att bättre motsvara dagens hyresnivåer. Därutöver anser *pensionärsorganisationerna* att en indexering av bostadskostnadstaket bör övervägas för att göra bostadstillägget följsamt med utvecklingen av hyreskostnaderna. Regeringen 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. Nyproduktionen har blivit markant dyrare i förhållande till det befintliga beståndet sedan bostadstillägget infördes och en indexering av bostadskostnadstaket skulle därför riskera att bli kostnadsdrivande. Med ett bostadskostnadstak på 7 000 kronor beräknas andelen ålderspensionärer med bostadstillägg som har en bostadskostnad över taket att minska från nuvarande nivå på 37 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.

Försäkringskassan påpekar att det i och med förslaget finns en risk att personer med sjuk- och aktivitetsersättning får sämre möjligheter att efterfråga bostäder med god standard och tillgänglighet jämfört med pensionärer. Regeringen är medveten om den skillnad som uppstår. De förslag som lämnas i denna proposition bygger dock på en översyn av grundskyddet för ålderspensionärer och en överenskommelse om förändringar inom ramen för pensionsöverenskommelsen som enbart omfattar just ålderspensionssystemet. Förändringarna i grundskyddet innehåller ett paket av åtgärder som till del är beroende av varandra. Det är därför mindre lämpligt att välja ut vissa delar som förs över till andra system.

Som *Pensionsmyndigheten* framhåller innebär förbättringar i grundskyddet att en del av höjningen i praktiken går vidare till kommunen i form av högre omsorgsavgifter. Det är dock en konsekvens som är svår att undvika då kommunerna har rätt att ta ut avgifter för omsorg utifrån bland annat individens inkomst. Pensionsmyndigheten framhåller också att förändringen kan gynna hyresvärdar genom högre hyror. Risken för att det skulle gagna hyresvärdar genom höjda hyror anser dock regeringen vara närmast försumbar. Pensionärer med bostadstillägg är en förhållandevis liten grupp bland alla som bor i hyresrättslägenheter.

4.4 Förändrad ersättningsgrad som avser bostadskostnaden

Regeringens 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Kyrkans Akademikerförbund (KyrkA), Pensionärernas riksorganisation, Riksförbundet PensionärsGemenskap, SPF Seniorerna och Svenska KommunalPensionärernas Förbund avstyrker förslaget med hänvisning till att det kan innebära att en del pensionärer får sänkta inkomster. KyrkA och pensionärsorganisationerna menar att ersättningsgraden bör vara 100 procent oavsett bostadskostnad för att göra det möjligt för fler att efterfråga anpassade och ändamålsenliga bostäder.

Skälen för regeringens 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 att bostadstillägget blir kostnadsdrivande. 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.

Kyrka och *pensionärsorganisationerna* avstyrker förslaget med motiveringen att det leder till att en del pensionärer får sänkta inkomster jämfört med i dag. De ersättningsgrader som föreslås är emellertid utformade på så sätt att de som i dag har bostadstillägg inte kommer att få en mindre del av sin bostadskostnad ersatt. De ersättningsspann som föreslås är en justering till följd av förslaget om ett höjt bostadskostnadstak, som sammantaget ger samma eller bättre effekt för alla med bostadstillägg.

Kyrka och *pensionärsorganisationerna* anser vidare att ersättningsgraden bör vara 100 procent oavsett bostadskostnad. Regeringen menar dock att det är viktigt att det finns ekonomiska incitament för personer med bostadstillägg att se över och påverka sin bostadskostnad när så är möjligt. I enlighet med dagens regelverk föreslås därför differentierade ersättningsgrader i samband med att bostadskostnadstaket höjs.

4.5 En mer likvärdig hantering av inkomster vid inkomstprövningen

Regeringens 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 93 procent i reduceringsinkomsten. Garantipension, änkepension, kapitalinkomst, förmögenhetstillägg, etableringsersättning och studiemedel ska tas upp med 100 procent i reduceringsinkomsten.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Det procenttal som anger med vilken del vissa inkomster ska beaktas har dock höjts med en procentenhet från 92 procent till 93 procent.

Remissinstanserna: Det råder skilda meningar bland de remissinstanser som yttrat sig över förslaget.

Arbetsförmedlingen, *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)*, *Linköpings universitet* och *Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)* är positiva till regeringens förslag om att likställa inkomster som härrör från eget arbete i inkomstprövningen och att vikta dessa inkomster lägre än övriga inkomster. Även *Svensk Försäkring* och *Svenskt Näringsliv* är positiva till att samtliga inkomster som härrör från eget arbete likställs i inkomstprövningen. De avstyrker dock förslaget om att höja avräkningen med vilken tjänstepension och privat pension beaktas i reduceringsinkomsten med motiveringen att det minskar incitamenten till arbete och privat pensionssparande. *Svensk Försäkring* anser vidare att förslaget riskerar att förstärka enskildas drivkrafter till att välja kortast möjliga uttagstid av sin tjänstepension för att därefter vara berättigade till fullt bostadstillägg. *Svenskt Näringsliv* påpekar att personer som arbetar inom vissa avtalsområden kan drabbas av en dubbel avräkning avseende pension på grund av tjänstepensionsavtalens utformning.

Även *Kyrkans Akademikerförbund (KyrkA)*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Riksförbundet PensionärsGemenskap*, *SPF Seniorerna* och *Svenska KommunalPensionärernas Förbund* avstyrker förslaget med hänvisning till att det kan innebära att en del pensionärer får sänkta bostadstillägg samt att drivkrafterna till arbete minskar.

Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget i sin helhet. Pensionsmyndigheten anser att förslaget gör regelverket mer komplicerat och försvårar enskildas möjligheter att göra en preliminär beräkning av rätten till bostadstillägg. Vidare är Pensionsmyndigheten negativ till att änkepension tas upp med 100 procent i reduceringsinkomsten och därmed inte likställs med övriga inkomster som härrör från arbete. Pensionsmyndigheten anför att änkepension baseras på mannens arbetsinkomster och således bör likställas med övrig inkomstrelaterad pension. Därutöver påpekar Pensionsmyndigheten att förslaget innebär att den högsta inkomsten för när bostadstillägg är helt bortreducerat höjs från cirka 19 500 till 20 800 kronor per månad, och att fler personer därför omfattas av högre marginal-effekter. Pensionsmyndigheten anser att en enhetlig viktning av samtliga inkomster är att föredra och föreslår därför att samtliga inkomster tas upp med 100 procent.

Skälen för regeringens förslag: Bostadstillägget är ett inkomstprövat stöd som avräknas mot hushållets samtliga inkomster. Syftet med utformningen är att stärka ekonomin för äldre personer med låga inkomster. Inkomstprövningen innebär att bostadstillägget betalas ut till ett begränsat antal personer, men har stor betydelse för dem som får det. I det avseendet är bostadstillägget en fördelningsmässigt träffsäker förmån. Dagens regelverk har dock den inte önskvärda effekten att bostadstillägg i vissa fall kan ges till personer som har relativt höga inkomster. Det gäller personer som sammantaget har höga inkomster i form av allmän pension och tjänstepension samt arbetsinkomster. Viktningen av olika inkomster i dagens regelverk innebär att pensionärer med goda inkomster (i vissa fall närmare 30 000 kronor per månad) kan få bostadstillägg. Den förändring som regeringen föreslår innebär sammantaget att gränsen för den högsta inkomstnivå vid vilken det är möjligt att få bostadstillägg sänks till ungefär 21 000 kronor i månaden.

KyrkA, *pensionärsorganisationerna*, *Svensk Försäkring* och *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget med motiveringen att det innebär att vissa får sänkta inkomster och att incitamenten till arbete minskar. Regeringen delar remissinstansernas uppfattning om vikten av att det finns drivkrafter till arbete, men anser att bostadstillägget bör vara ett behovsprövat grundskydd som främst ska ges till pensionärer med låga inkomster och att den höga inkomstnivå som i dag ger rätt till bostadstillägg inte är motiverad. Regeringen bedömer dessutom att de ekonomiska incitamenten att arbeta för en pensionär med bostadstillägg fortsatt gynnas av fribeloppet för arbetsinkomster i bostadstillägget och av det förhöjda jobbskatteavdraget för personer över 65 år.

Utformningen av inkomstprövningen i bostadstillägget är en avvägning mellan att skapa ett rimligt skydd mot ekonomisk utsatthet och att skapa tillräckliga drivkrafter till arbete. Enligt nuvarande regelverk viktas allmän inkomstgrundad pension till 100 procent i reduceringsinkomsten. Tjänstepension och privat pension viktas till 80 procent och arbetsinkomster viktas till 50 procent. Till skillnad från vad som föreslogs i promemorian

föreslår regeringen en inkomstviktnings som innebär att alla inkomster som härrör från eget arbete likställs och viktas till 93 procent. Förändringen av inkomstviktnings från 92 procent till 93 procent medger att reformen ryms inom given budgetram.

Inkomster som inte härrör från den försäkrades tidigare arbete, t.ex. garantipension och änkepension, hanteras på samma sätt som i dag, dvs. viktas till 100 procent. En sådan konstruktion innebär att bostadstillägget blir mer träffsäkert, samtidigt som det lönar sig att ha arbetat.

Pensionsmyndigheten påpekar att förslaget innebär att den högsta inkomsten för när bostadstillägg är helt bortreducerat höjs. Det är naturligtvis riktigt att viktningen till 93 procent isolerat gör att bostadstillägget kan betalas ut vid något högre inkomst än om 100 procent skulle tillämpas. En högre grad av arbetsstimulans innebär att bostadstillägg kan betalas till pensionärer med högre inkomst. Regeringen anser att värdet av arbetsstimulans är stort och gör avvägningen att bostadstillägg till något högre inkomster här får accepteras. Jämfört med dagens regelverk och vid beaktande av samtliga inkomstslag innebär förslagen dock att gränsen för den inkomstnivå som ger rätt till bostadstillägg sänks. Det beror huvudsakligen på att viktningen av arbetsinkomster höjs från 50 procent till 93 procent.

Pensionsmyndigheten anser att änkepension bör likställas med inkomster som härrör från arbete eftersom änkepensionen baseras på den avlidne mannens arbetsinkomster. Regeringen förstår Pensionsmyndighetens invändning men vill understryka att den föreslagna förändringen av inkomstviktnings syftar till att i efterhand belöna och fortsättningsvis stimulera *eget* arbete bland pensionärer och förvärvsarbetande.

Både allmän inkomstgrundad pension och tjänstepension är lön som avståtts under förvärvslivet. Regeringen anser att det är rimligt att dessa inkomster beaktas i lika stor utsträckning vid prövningen av bostadstillägg, vilket även flertalet remissinstanser är positiva till. Arbetsinkomster från nuvarande arbete behandlas på samma sätt som inkomster från tidigare arbete och tas således också upp med 93 procent. Även privat pension likställs med inkomst som härrör från eget arbete eftersom det är rimligt att anta att privat pensionssparande i normalfallet är lön som avståtts från under förvärvslivet. För att inte missgynna personer som väljer att pensionsspara privat för att de saknar tjänstepension (t.ex. egenföretagare) likställs privat pension med övriga inkomster från arbete. Sammantaget innebär förslaget alltså att viktningen av allmän inkomstgrundad pension sänks och att viktningen av tjänstepension, privat pension och arbetsinkomster höjs.

Pensionsmyndigheten anser att förslaget gör regelverket mer komplicerat och försvårar enskildas möjligheter att göra preliminära beräkningar av rätten till bostadstillägg. Myndigheten föreslår av den anledningen en alternativ utformning av inkomstprövningen som bland annat innebär att samtliga inkomster viktas till 100 procent vid beräkning av reduceringsinkomst. Regeringen håller med Pensionsmyndigheten om att det är önskvärt att göra regelförenklingar. I detta fall föreslås dock en differentierad inkomstviktnings utifrån principen om att det ska löna sig att ha arbetat, vilket bedöms vara mer angeläget än att förenkla regelverket. Regeringen instämmer i att regelverket hade blivit enklare att förstå om samtliga inkomster hanterades på samma sätt, men konstaterar också att en sådan utformning inte tar hänsyn till om inkomsterna härrör från eget

Prop. 2018/19:134 arbete eller inte, vilket varit en central princip i utformningen av detta förslag.

Svensk Försäkring och Svenskt Näringsliv lämnar synpunkter på hur förslaget förhåller sig till vissa tjänstepensionsavtal. Regeringen är medveten om detta men anser att det är upp till arbetsmarknadens parter att ta ställning till utformningen av tjänstepensionsavtalen.

4.6 Bostadstillägget räknas av med 62 procent för alla inkomstnivåer

Regeringens 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Pensionsmyndigheten* är positiv till förslaget utifrån reformens övriga förslag. Utifrån det förslag Pensionsmyndigheten lämnar avseende viktningen av inkomster (se avsnitt 4.5) föreslås dock även en annan avräkningsnivå. Pensionsmyndigheten föreslår att en viktning där samtliga inkomster tas upp till 100 procent kombineras med en avräkning med 50 procent, i stället för föreslagna 62 procent. Pensionsmyndigheten menar att en sådan utformning ger liknande effekter och ett tydligare regelverk.

Kyrkans Akademikerförbund (KyrkA), *Pensionärernas riksorganisation*, *Riksförbundet PensionärsGemenskap*, *SPF Seniorerna* och *Svenska KommunalPensionärernas Förbund* avstyrker förslaget med hänvisning till att det kan innebära att en del pensionärer får sänkta inkomster.

Skälen för regeringens förslag: Vid beräkning av bostadstillägg minskas i dag maximalt bostadstillägg med ett belopp som uppgår till 62 procent av reduceringsinkomsten upp till och med ett prisbasbelopp och 50 procent av inkomsten därutöver. Regeringen 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 föreslås för att öka träffsäkerheten i bostadstillägget och motverka att stödet ges till personer med relativt goda inkomster.

KyrkA och *pensionärsorganisationerna* avstyrker förslaget med motiveringen att det skulle innebära att en del pensionärer får sänkta inkomster jämfört med i dag. Regeringen anser att den ökade behovsprövningen är nödvändig för att öka bostadstilläggets träffsäkerhet. Genom att höja avräkningsprocenten begränsas antalet personer med relativt höga inkomster som har rätt till bostadstillägg.

Pensionsmyndigheten föreslår en avräkning på 50 procent i kombination med en inkomstviktnings där samtliga inkomster tas upp till 100 procent. Regeringen instämmer i att en sådan utformning hade gjort regelverket tydligare, men konstaterar också att den inte hade haft samma effekt för drivkrafterna till arbete.

4.7 Höjt fribelopp i bostadstillägget och förändrad beräkning av det särskilda bostadstillägget

Prop. 2018/19:134

Regeringens 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.

Vid beräkning av särskilt bostadstillägg för personer som är födda 1937 eller tidigare ska inkomsterna anses utgöra lägst en tolfedel av 2,221 prisbasbelopp för den som är ogift, och 1,986 prisbasbelopp för den som är gift, allt efter skatteavdrag.

Promemorians förslag överensstämmer i stort med regeringens. En höjning av fribeloppet i bostadstillägget har dock effekt även för beräkningen av den lägsta inkomst som ska gälla vid beräkning av särskilt bostadstillägg, varför en följdändring av denna genomförs.

Remissinstanserna: *Pensionsmyndigheten* avstyrker förslaget. Myndigheten anser att fribeloppet liksom i dag bör motsvara nivån på maximal garantipension för personer som är födda 1937 eller tidigare. Ett annat alternativ är enligt myndigheten att två fribelopp införs i bostadstillägget, ett som motsvarar nivån på maximal garantipension för personer födda 1937 eller tidigare och ett som motsvarar nivån för personer födda 1938 eller senare. *Pensionsmyndigheten* anför att regeringens förslag innebär att reglerna för bostadstillägg försvåras. Myndigheten anser vidare att det är problematiskt att personer födda 1937 eller tidigare som har maximal garantipension inte längre kommer att kunna få fullt bostadstillägg. *Pensionsmyndigheten* påpekar dessutom att förslaget bör leda till följdändringar vad gäller regleringen av den lägsta inkomst som ska gälla vid beräkning av särskilt bostadstillägg.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med fribeloppet är att den som enbart har garantipension inte ska få ett reducerat bostadstillägg. Fribeloppets nivå motsvarar i princip grundnivån för garantipension, och regeringen föreslår därför en höjning av fribeloppet i bostadstillägget till följd av den föreslagna höjningen av garantipensionen. Det fribelopp som föreslås motsvarar den nya nivån på maximal garantipension för personer födda 1938 eller senare. Höjningen ger ett fribelopp på 2,181 prisbasbelopp för ogifta och 1,951 prisbasbelopp för gifta, vilket kan jämföras med nuvarande nivåer på 2,17 prisbasbelopp för ogifta och 1,935 prisbasbelopp för gifta.

I dag motsvarar fribeloppet nivån för maximal garantipension för personer födda 1937 eller tidigare, vilken är något högre än maximal garantipension för personer födda 1938 eller senare. *Pensionsmyndigheten* anser att fribeloppet fortsatt bör följa nivån på den garantipension som gäller för personer födda 1937 eller tidigare, alternativt att två fribelopp bör införas i bostadstillägget. Regeringen anser att dagens regelverk innebär en viss överkompensation för personer födda 1938 eller senare som har inkomster utöver garantipension och delar därmed inte *Pensionsmyndighetens* bedömning om att fribeloppet fortsatt bör följa nivån på garantipension för personer födda 1937 eller tidigare. *Pensionsmyndighetens* alternativa förslag om att införa två fribelopp i bostadstillägget behöver analyseras vidare i Regeringskansliet.

Särskilt bostadstillägg kan betalas ut bland annat till den som får bostadstillägg till pensionärer. Det särskilda bostadstillägget är inkomstprövat och betalas ut om inkomsten, efter avdrag för skälig bostadskostnad, understiger en skälig levnadsnivå. Beräkningen av särskilt bostadstillägg är annorlunda från beräkningen av bostadstillägg, bland annat genom att det vid särskilt bostadstillägg är inkomsten efter skatteavdrag som används medan det vid beräkning av bostadstillägg är inkomsten före skatteavdrag. Vid beräkning av särskilt bostadstillägg motsvarar den nedre gränsen för vilken inkomst som lägst ska användas garantipensionens grundnivå. *Pensionsmyndigheten* anser att de nedre gränserna för vilken inkomst som ska medräknas vid beräkningen av det särskilda bostadstillägget bör justeras i och med att garantipensionens grundnivå förändras. Regeringen delar Pensionsmyndighetens bedömning och föreslår därför en justering av den nedre inkomstgränsen i det särskilda bostadstillägget för personer som är födda 1937 eller tidigare.

4.8 Höjd nivå på skälig bostadskostnad i det särskilda bostadstillägget

Regeringens förslag: Från och med att en försäkrad fyller 65 år ska som skälig bostadskostnad anses högst 7 000 kronor per månad för den som är ogift och 3 500 kronor per månad för den som är gift.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft några invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget är en följdändring med anledning av det höjda bostadskostnadstaket i bostadstillägget.

4.9 Ökade incitament för arbete för personer med garantipension

Regeringens 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.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Pensionärernas riksorganisation, Riksförbundet PensionärsGemenskap, SPF Seniorerna* och *Svenska Kommunal-Pensionärernas Förbund* avstyrker avvisningen av det förslag som grundskyddsutredningen lade fram. Pensionärsorganisationerna anser i stället att förslaget bör utredas skyndsamt då grundskyddspensionärer har mycket att vinna på möjligheten att kunna höja sin livsvariga pension.

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

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget innebär att nivån på garantipensionen ska justeras utifrån uttagsålder om uttaget görs senare än

vid 65 års ålder. Bakgrunden till förslaget är att personer med garantipension oftast möter markant sämre incitament att senarelägga sitt pensionsuttag jämfört med personer med inkomstpension. Det beror på 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.

Pensionärsorganisationerna menar att frågan bör utredas skyndsamt då grundskyddspensionärer har mycket att vinna på möjligheten att kunna höja sin livsvariga pension. Regeringen 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 proposition. 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 senarelagt uttag.

4.10 Fribelopp för arbetsinkomster för personer med äldre försörjningsstöd

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

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

Pensionsmyndigheten är positiv till förslaget men konstaterar att regelverket å ena sidan blir mer otydligt med detta undantag då förmånen ska borge för ett grundläggande försörjningsbehov där samtliga inkomster i dag avräknas krona för krona. Å andra sidan anser myndigheten att förslaget innebär en förenkling i den samtidiga ansökan om bostadstillägg och äldre försörjningsstöd, då reglerna om fribelopp blir lika för de båda förmånerna, dvs. att det inom båda förmånerna finns ett fribelopp om 24 000 kronor per år.

Kyrkans Akademikerförbund (KyrkA) tillstyrker förslaget men anser att fribeloppet bör indexeras för att säkra köpkraften.

Forena har en principiell invändning mot att förslaget bortser från att äldre försörjningsstödet är tänkt att vara likvärdigt för alla som når en viss ålder och saknar egen tillräcklig försörjningsförmåga och att regeringen i och med förslaget inför ett mått av prestationsrättvisa i äldre försörjningsstödet som höjer stödet för dem som har kapacitet att arbeta.

Skälen för regeringens förslag: Marginaleffekterna i äldre försörjningsstödet är 100 procent, dvs. får individen en krona högre inkomst (t.ex. genom arbete) minskar äldre försörjningsstödet med en krona. Detta innebär att det helt saknas drivkrafter till arbete för denna grupp innan äldre försörjningsstödet är helt bortreducerat, vilket också innebär att individen har en begränsad möjlighet att förbättra sin ekonomiska situation. Regeringen föreslår att ett fribelopp för arbetsinkomster införs i

Prop. 2018/19:134 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 margineffekterna 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. Precis som *Pensionsmyndigheten* anför så innebär förslaget en förenkling för den enskilde i och med att reglerna om fribelopp blir lika.

Som Pensionsmyndigheten och *Forena* lyfter så är syftet med äldreförsörjningsstödet att täcka grundläggande försörjningsbehov. Stödet är därför starkt behovsprövat. Regeringen är medveten om att förslaget innebär ett avsteg från denna behovsprövning. Regeringen anser dock att det är prioriterat att skapa drivkrafter till arbete för denna grupp. Antalet personer med äldreförsörjningsstöd beräknas öka under kommande år. Detta innebär att fler och fler kommer att möta stödets höga margineffekter. Ett fribelopp för arbetsinkomster kommer att ge större möjligheter för denna grupp att påverka sin ekonomiska situation.

Kyrka menar att fribeloppet bör indexeras för att säkra köpkraften. Regeringen bedömer att 24 000 kronor per år innebär en rimlig avvägning mellan en tillräcklig behovsprövning och en nivå på fribeloppet som är tillräckligt hög för att göra skillnad för den enskildes ekonomiska situation. I likhet med motsvarande gräns inom bostadstillägget är gränsen en politisk avvägning. Det är inte givet att den avvägningen ska lösas exakt vid dagens nivå. Den gränsen liksom de flesta övriga gränser inom bostadstillägget bör därför vara avvägningar som kan variera över tid.

4.11 Höjd nivå på skälig bostadskostnad vid beräkning av äldreförsörjningsstöd

Regeringens 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Pensionärernas riksorganisation, Riksförbundet PensionärsGemenskap, SPF Seniorerna och Svenska Kommunal-Pensionärernas Förbund* tillstyrker förslaget men anser att bostadskostnadstaket bör indexeras.

Kyrkans Akademikerförbund (Kyrka) menar att skälig bostadskostnad ska höjas till 8 000 kronor per månad för ogifta och till 4 000 kronor per månad för gifta.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget är en följdändring med anledning av det höjda bostadskostnadstaket i bostadstillägget. *Kyrka* menar att skälig bostadskostnad bör höjas till 8 000 kronor och *pensionärsorganisationerna* menar att bostadskostnadstaket bör indexeras. Regeringen 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.

Vad gäller indexering av taket menar regeringen att en indexering av bostadskostnadstaket skulle riskera att bli kostnadsdrivande (se ytterligare motivering under avsnitt 4.3). Prop. 2018/19:134

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 december 2019. De nya bestämmelserna ska dock tillämpas för tid från och med den 1 januari 2020. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för tid före utgången av 2019.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens.

Remissinstanserna: *Pensionsmyndigheten* efterfrågar att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 15 november 2019. Beslut om pensionsbelopp och bostadstillägg behöver kunna fattas senast i slutet av november 2019 för att kunna gälla förmåner som avser tid från och med januari 2020.

Skälen för regeringens förslag: De nya bestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt. *Pensionsmyndigheten* har framfört att de nya bestämmelserna bör vara i kraft senast den 15 november 2019 för att kunna tillämpas på förmåner som avser tid från och med den 1 januari 2020. Det har dock inte visat sig praktiskt möjligt att genomföra några förändringar till den 15 november 2019. Regeringen bedömer därför att de nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 december 2019, men tillämpas för tid från och med den 1 januari 2020. *Pensionsmyndigheten* torde dock kunna vidta de administrativa åtgärder som behövs för att lagen ska kunna tillämpas i sin helhet från och med ikraftträdandet. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för tid före utgången av 2019.

6 Konsekvenser av förslagen

I detta avsnitt redovisas olika effekter av förslagen till förbättrat grundskydd för pensionärer. Jämförelsen görs med gällande regler. Förslagen redovisas först ur ett fördelnings- och jämställdhetsperspektiv. Vidare redovisas med hjälp av typfallsberäkningar de effekter förslagen får på olika typer av hushåll. Därefter redovisas hur förslagen påverkar den offentliga sektorns finanser och avslutningsvis administrativa och ekonomiska konsekvenser för myndigheterna. Då förslagen ska införas vid en

Prop. 2018/19:134 och samma tidpunkt avser beräkningarna den sammantagna effekten av dessa förslag.²

Beräkningarna baseras på de förslag som redovisas i kapitel 4 – 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 i dag har garantipension kommer att få ta del av höjningen. Eftersom nivån höjs tillkommer också nya individer som får en liten del garantipension. Förslagen innebär också ett flertal förändringar av bostadstillägget för ålderspensionärer. Bostadskostnadstaket höjs från 5 600 till 7 000 kronor per månad och ersättningsgraden förändras. För att tidigare arbete ska belönas samtidigt som olika inkomster i högre grad ska likabehandlas föreslås också 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, exempelvis de som tar ut sin tjänstepension under en kort period, kan komma att få ett lägre bostadstillägg. Dessutom föreslås en 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 rör en höjning av fribeloppet i bostadstillägget och införande av ett fribelopp på 24 000 kronor per år för arbetsinkomster i äldreförsörjningsstödet. Likaså föreslås att skälig bostadskostnad höjs i det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet.

6.1 Ekonomiska konsekvenser för individen

6.1.1 Fördelningseffekter

I det följande redovisas effekterna av förslagen utifrån ett fördelningsperspektiv. En av utgångspunkterna har varit att förslagen ska ha en tyngdpunkt på de ekonomiskt svagaste. Fördelningsprofilen har därför varit viktig i utformningen. Samtidigt görs inkomstprövningen i bostadstillägget mer träffsäker, vilket innebär att det kan finnas personer som missgynnas av förslagen. Arbetsinkomster över 24 000 kronor kommer att hanteras på samma sätt som arbetsrelaterade pensionsinkomster, vilket betyder att det inkomstavdrag som görs på bostadstillägget blir högre för personer med arbetsinkomster jämfört med i dag. 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.

² Beräkningarna, förutom typfallen, är gjorda med mikrosimuleringsmodellen Fasit 2017 version 1 och avser år 2020. Beräkningarna är statiska, dvs. de tar inte hänsyn till eventuella beteendeförändringar.

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 över huvud taget.

Effekten på ekonomisk standard

Med *ekonomisk standard* avses hushållets disponibla inkomst dividerad med en konsumtionsvikt³, 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.

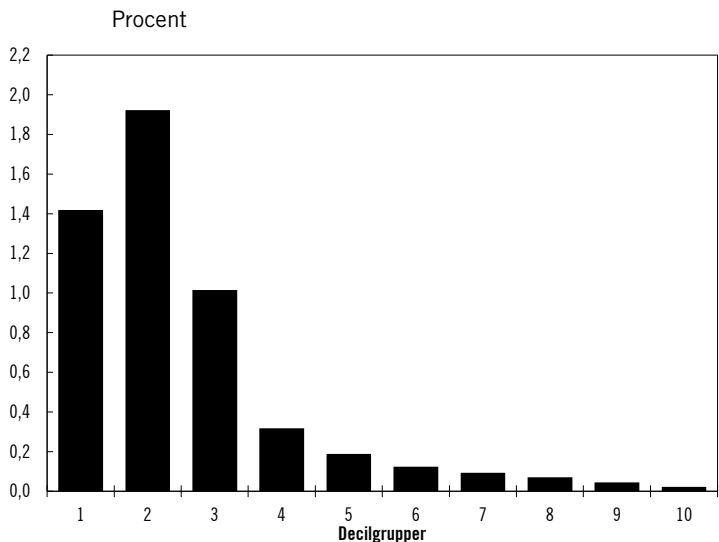
I figur 6.1 analyseras fördelningseffekterna för personer som är 65 år och äldre per inkomstgrupp, där decil 1 avser den tiondel av gruppen 65 år och äldre som har lägst inkomst och decil 10 den tiondel som har högst inkomster.⁴ Figuren visar hur den genomsnittliga ekonomiska standarden förändras i respektive 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 ca 1,4 procent. Störst positiv förändring i ekonomisk standard får personer i inkomstgrupp 2. För dem ökar den ekonomiska standarden med i genomsnitt ca 1,9 procent. I jämförelse med inkomstgrupp 1 gynnas denna grupp i högre utsträckning av förslagen som rör förändringar i bostadstillägget. I de högre inkomstgrupperna är den procentuella ökningen marginell. Det visar att förslagen är fördelningsmässigt mycket träffsäkra.

³ 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.

⁴ Beräkningarna i figuren visar punkttestimat som bygger på ett urval och därmed finns det en viss osäkerhet kring de exakta nivåerna.

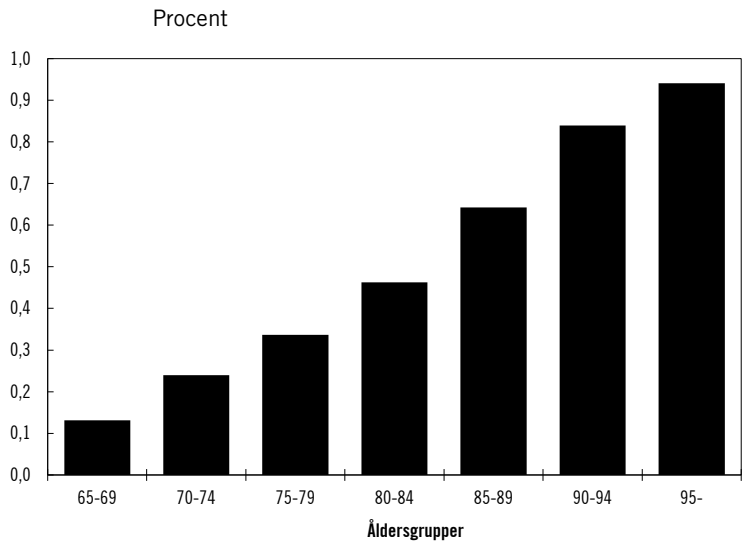
Prop. 2018/19:134 **Figur 6.1** Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard i gruppen 65 år och äldre år 2020



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

Figur 6.2 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 6.2 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard i olika åldersgrupper år 2020



Källa: Socialdepartementets beräkningar.

6.1.2 Effekter ur ett ekonomiskt jämställdhetsperspektiv

Prop. 2018/19:134

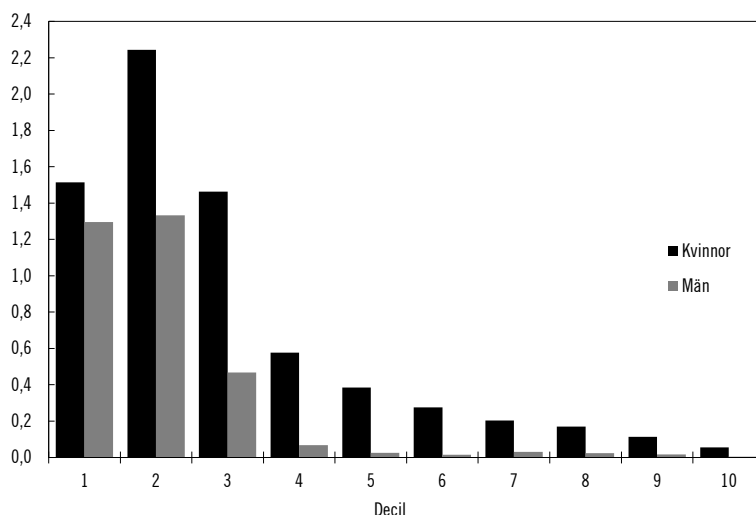
I begreppet ekonomisk standard antas alla personer i hushållet ha gemensam ekonomi och samma levnadsstandard, vilket i praktiken inte alltid är fallet. När ekonomisk jämställdhet studeras är individens egna medel mer relevanta då de ger ekonomisk självständighet. För att jämföra individers ekonomiska 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 6.3 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 större utsträckning än män 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 1,5 procent och männens individuella disponibla inkomst med 1,3 procent. I inkomstgrupp 3 är skillnaden mellan könen störst.

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 regeringens förslag om förbättrat grundskydd i högre grad gynnar kvinnor än män. Omkring 80 procent av dagens pensionärer som får garantipension och bostadstillägg är kvinnor.

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

Procent



Anm. Decilindelningen är beräknad för gruppen 65 år och äldre utifrån variabeln ekonomisk standard.

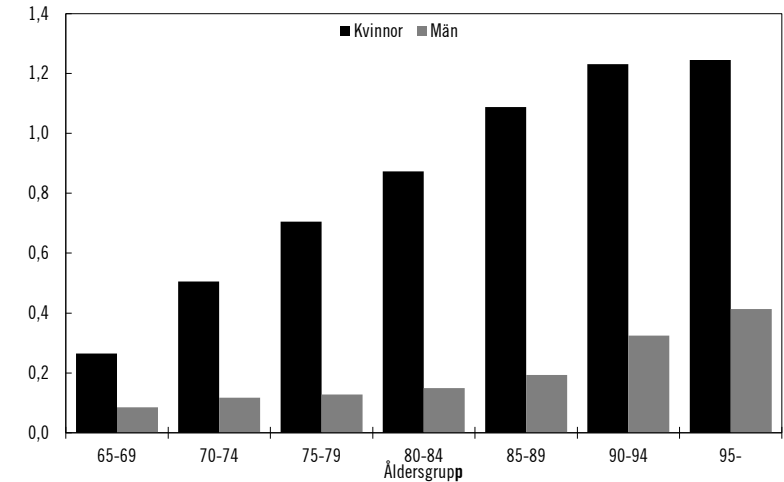
Källa: Socialdepartementets beräkningar.

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 kommer kvinnor i de högre inkomstgrupperna också att få en högre genomsnittlig förbättring av den individuella disponibla inkomsten jämfört med männen, eftersom männen i mindre 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 (93 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 större utsträckning. Att kvinnor i decil 2 gynnas mer än kvinnor 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 6.4 visar att äldre kvinnor i genomsnitt kommer att gynnas mest av förslagen om förbättrat grundskydd. Det beror på att andelen äldre kvinnor som får grundskydd är högre. Till exempel beräknas kvinnor i åldersgruppen 95 och äldre få en förbättring av sin individuella disponibla inkomst med i genomsnitt 1,3 procent (203 kronor/månad), att jämföra med ökningen på 0,4 procent (85 kronor/månad) bland männen i motsvarande åldersgrupp. I kronor räknat har höjningen av garantipensionen

Figur 6.4 **Genomsnittlig förändring av individuell disponibel inkomst
bland kvinnor och män 65 år och äldre i olika åldersgrupper
år 2020**
Procent



Källa: Socialdepartementets beräkningar.

6.1.3 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 6.1 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.

Prop. 2018/19:134

Tabell 6.1

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

Procent

Ålder	Ensamstående			Sammanboende		
	Utan reformen	Med reformen	Differens	Utan reformen	Med reformen	Differens
65–69	22,6	20,3	-2,4	4,8	4,6	-0,2
70–74	27,9	24,9	-3,0	5,4	5,1	-0,3
75–79	30,6	27,7	-3,0	6,3	5,9	-0,4
80–84	30,8	27,7	-3,1	7,4	6,8	-0,6
85–89	33,0	28,9	-4,1	10,0	8,9	-1,1
90–94	35,9	31,5	-4,5	12,4	10,9	-1,5
95+	40,5	34,7	-5,8	16,6	14,1	-2,5

Anm. Nivån utan reformer är en framskrivning till år 2020 i Fasit-modellen.
Källa: Socialdepartementets beräkningar.

6.1.4

Omfördelning inom gruppen pensionärer med grundskydd till följd av förslagen

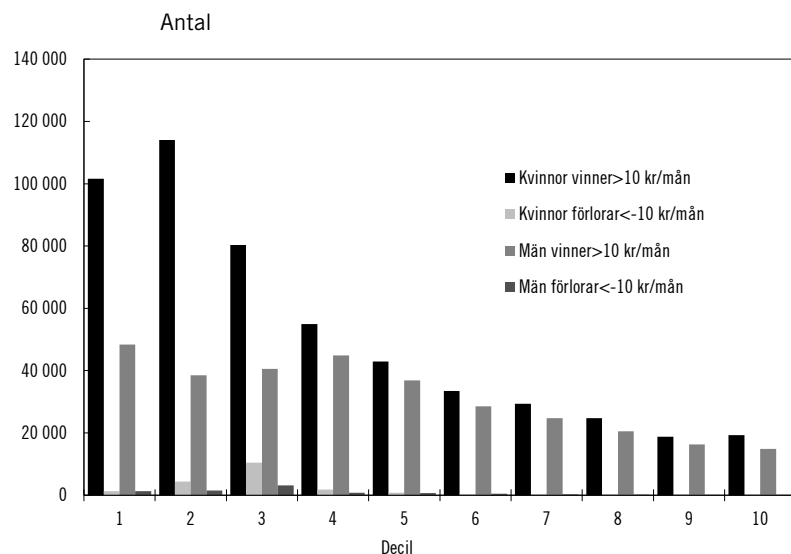
Regeringens förslag om ett förbättrat grundskydd syftar till att förbättra för den ekonomiskt sämst ställda gruppen av pensionärer i Sverige. Drygt 830 000 pensionärer beräknas få en ekonomisk standardförbättring till följd av de samlade förslagen. Ett stort antal av dessa pensionärer beräknas få en förbättrad ekonomi till följd av den generella höjningen i garantipensionen. Höjningen omfattar 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 regeringens förslag ingår även förändringar inom bostadstillägget som medför att ca 28 000 pensionärer beräknas få en lägre ekonomisk standard jämfört med i dag. Ett av dessa förslag innebär att bostadstillägget ska räknas av i snabbare takt för reduceringsinkomster över ett basbelopp, dvs. med 62 procent i stället för 50 procent. Ett annat förslag som genererar förlorare är att 93 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 93 procent i stället 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 uppstår ingen grupp som får lägre ekonomisk standard till följd av denna förändring. Prop. 2018/19:134

Figur 6.5 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 högre grad 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 6.5 **Antal personer med förbättrad respektive försämrad ekonomisk standard i olika decilgrupper i åldersgruppen 65 år och äldre år 2020**

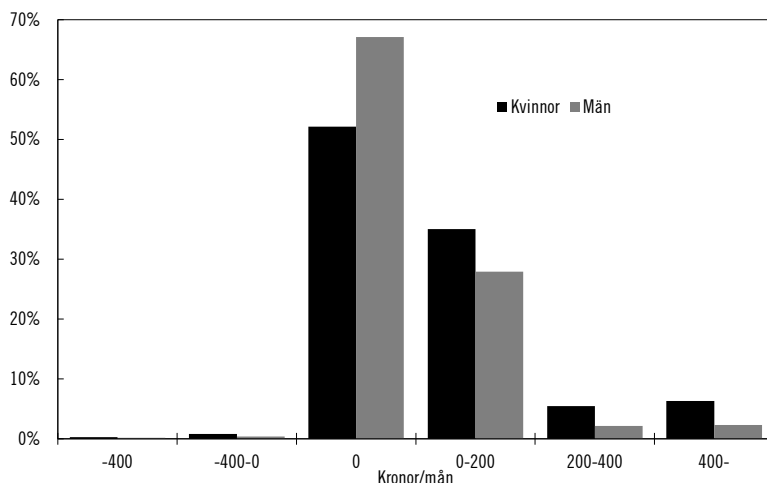


Källa: Socialdepartementets beräkningar.

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 8 procent med mer än 200 kronor per månad. För det stora flertalet pensionärer, ca 59 procent, innebär dock förslagen ingen förändring alls. Figur 6.6 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.

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

Procent



Källa: Socialdepartementets beräkningar.

Effekter för hushåll med hemtjänst eller för personer med 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 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 ökar. Sådana konsekvenser beror på att enskilda kommuners regelverk ser olika ut avseende nivåer på avgifterna samt avräkning av inkomst. Bestämmelserna om kommunernas rätt att ta ut avgifter inom äldreomsorgen finns i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Kommunen får enligt 8 kap. 2 § ta ut skäliga avgifter bl.a. för hemtjänst. Regeringen avser att följa denna fråga.

Utöver ålderspensionärer kan även personer med sjuk- och aktivitetsersättning ha rätt till bostadstillägg. De förändringar som föreslås i denna proposition gäller dock endast bostadstillägg för ålderspensionärer. Det innebär att regelverken för bostadstillägg kommer att särskiljas ännu 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.

Förslagen påverkar pensionärer med grundskydd 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 6.2 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 skatteregler som gäller för 2019 använts för att beräkna skatten 2020.

Pensionären i typfall 1 antas få sin inkomst enbart från garantipension och bostadstillägg. En höjning av garantipensionen enligt regeringens 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 93 procent, vilket resulterar i att individen kommer att få en höjning av bostadstillägget med 1 316 kronor per månad. Efter skatt har individen fått en inkomstförbättring med totalt 1 475 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 380 kronor i månaden. Med de nya reglerna blir stödet 1 514 kronor per månad. Den kraftiga ökningen beror på att inkomstpensionen tas upp med 93 procent av inkomsten vid beräkning av reduceringsinkomsten i stället för med dagens 100 procent. Efter skatt har individen fått en inkomstförbättring med totalt 1 134 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 regeringens förslag inom stödet. Disponibel inkomst ökar med 153 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 på närmare 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

Prop. 2018/19:134 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 2 112 kronor per månad.

Tabell 6.2 Typfall med effekter av förslagen

Prop. 2018/19:134

Kronor per månad

	Före reform	Efter reform	Differens
<i>1. Ensamstående född 1938 som lever enbart på garantipension och hyra på 7 000 kr</i>			
Garantipension	8 431	8 633	202
Slutlig skatt	970	1 019	49
Bostadstillägg	5 560	6 540	980
Disponibel inkomst	13 021	14 154	1 133
<i>2. Ensamstående född 1938 med garantipension och inkomstpension och hyra på 7 000 kr</i>			
Inkomstpension	10 000	10 000	0
Garantipension	1 038	1 240	202
Slutlig skatt	1 589	1 632	43
Bostadstillägg	4 042	5 358	1 316
Disponibel inkomst	13 491	14 966	1 475
<i>3. Ensamstående född 1938 med bara inkomstpension och hyra på 7 000 kr</i>			
Inkomstpension	18 000	18 000	0
Slutlig skatt	3 466	3 466	0
Bostadstillägg	380	1 514	1 134
Disponibel inkomst	14 914	16 048	1 134
<i>4. Sammanboende födda 1938, en med garantipension och en utan garantipension och hyra på 7 000 kr</i>			
<i>Person 1</i>			
Inkomstpension	8 000	8 000	0
Tjänstepension	1 000	1 000	0
Garantipension	854	1 056	202
Slutlig skatt	1 313	1 362	49
<i>Person 2</i>			
Inkomstpension	15 000	15 000	0
Tjänstepension	2 000	2 000	0
Slutlig skatt	3 153	3 153	0
Disponibel inkomst	22 388	22 541	153
<i>5. Ensamstående född 1938 med garantipension, inkomstpension och arbetsinkomst och hyra på 7 000 kr</i>			
Lön	15 000	15 000	
Inkomstpension	5 000	5 000	0
Garantipension	2 774	2 976	202
Slutlig skatt	3 160	3 231	71
Bostadstillägg	2 243	0	-2 243
Disponibel inkomst	21 857	19 745	-2 112

Källa: Socialdepartementets beräkningar.

Anm.: Beräkningarna utifrån ett prisbasbelopp på 47 500 år 2020. Vid beräkning av skatt har den genomsnittliga kommunalskattesatsen (32,19 procent) och begravningsavgiften (0,231 procent) använts.

6.3 Ekonomiska konsekvenser för den offentliga sektorn

I detta avsnitt redovisas de ekonomiska effekterna för den offentliga sektorn. Förslagen avser dels en höjning av garantipensionen, dels ett antal förändringar av bostadstillägget för ålderspensionärer och äldre-försörjningsstödet, enligt tidigare redogörelse.

Det är huvudsakligen staten som påverkas av ökade utgifter till följd av regeringens förslag. Kommunerna får ökade skatteintäkter. Ålders-pensionssystemet påverkas inte alls av förslagen.

6.3.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Av tabell 6.3 framgår att effekten för staten beräknas uppgå till knappt 2,2 miljarder kronor från och med 2020. Det är framför allt utgifterna för garantipension som beräknas öka till följd av förslaget om höjd garanti-pension med 200 kronor. Förslagen inom bostadstillägget beräknas öka statens utgifter även för denna förmån. Däremot beräknas det behovs-prövade äldreförsörjningsstödet minska när garantipensionen och bostads-tillägget höjs. Likaså beräknas utgifterna för det särskilda bostadstillägget minska, om än marginellt.

Tabell 6.3 Effekter på statens budget
Miljoner kronor

Staten	2 182
varav garantipension	1 411
varav bostadstillägg	804
varav särskilt bostadstillägg	-5
varav äldreförsörjningsstöd	-28

Källa: Socialdepartementets beräkningar med hjälp av Fasit-modellen 2017, version 1.

6.3.2 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

För kommunerna (primärkommuner och landsting) innebär förslagen till förbättrat grundskydd ökade skatteintäkter (358 miljoner kronor) när garantipensionen höjs. Marginellt beräknas också kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd minska när pensionärernas inkomster förbättras (ca 8 miljoner kronor). Kommunernas intäkter för hemtjänstavgifter för-väntas också öka med ca 104 miljoner till följd av förslagen. Nettoeffekten blir därmed positiv och förstärker kommunernas ekonomi med närmare 470 miljoner kronor.

Det kommunala självstyret bedöms inte påverkas av förslagen.

6.4 Administrativa och ekonomiska konsekvenser för myndigheterna

Prop. 2018/19:134

Regeringens förslag medför ökad administration och systemutveckling för Pensionsmyndigheten.

Förslagen får även administrativa konsekvenser för Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten.

7 Författningskommentar

7.1 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

Prop. 2018/19:134 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* beräkningsunderlaget för ogift respektive gift pensionär. Detta underlag 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. *Andra stycket* innebär att för den som inte har ett belopp i beräkningsunderlaget enligt 5 § andra stycket 5 ska en reduktion 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 reduktionen 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 folkpensionen vid utgången av år 2002 var beräknad med samma antal år med pensionspoäng som tilläggspensionen 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 4.11.

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 4.11.

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 4.5.

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 93 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 93 procent. Av *fjärde och femte punkterna* framgår att inkomst av kapital och del av förmögenhet ska beaktas i sin helhet. I *sjätte och sjunde*

Prop. 2018/19:134 *punkterna* anges att arbetsinkomst eller annan inkomst som motsvarar sådan inkomst ska beaktas med 93 procent. I *åttonde punkten* anges att övriga delar av den bidragsgrundande inkomsten ska beaktas med 93 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 4.5.

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 4.7.

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 *ffjärde stycket* har tagits bort och flyttats till den nya 22 a §. Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.

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 *ffjärde stycket* anges att 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 §. Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.

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 4.6.

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 4.8.

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 4.8.

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 4.10.

30 §

I paragrafen finns bestämmelser om vilken nedre gräns som ska användas avseende inkomsterna som ska beaktas vid beräkning av särskilt bostadstillägg. Paragrafens *andra stycke* ändras till följd av att fribeloppet i 17 § har ändrats. En anpassning av inkomstgränserna görs för personer födda 1937 eller tidigare så att reglerna för denna grupp av bidragsberättigade anpassas efter basnivåerna i garantipensionen. Förslaget behandlas i avsnitt 4.7.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *den första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 december 2019.

Enligt *den andra punkten* ska de nya bestämmelserna dock tillämpas för tid från och med den 1 januari 2020.

Enligt *den tredje punkten* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för tid före utgången av 2019.

Sammanfattning av promemorian Förbättrat grundskydd för pensionärer

Bakgrund och utgångspunkter

Grundskyddet för pensionärer består av garantipension, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. I promemorian lämnas förslag om förändringar i grundskyddet som sammantaget innebär en förbättrad ekonomisk standard för ca 840 000 pensionärer.

Bakgrunden till förslagen i promemorian är att Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom ålderspensionssystemet, kommit överens om att grundskyddet för pensionärer behöver förstärkas. Efter en lång period av reallönetillväxt har grundskyddets omfattning minskat i förhållande till medianinkomsten i samhället. För att minska risken för ekonomisk utsatthet hos äldre har Pensionsgruppen bedömt att en förstärkning av grundskyddets olika delar är nödvändig.

Förslagen i promemorian är utformade med utgångspunkt i att den ekonomiska grundtryggheten för pensionärer ska förstärkas. Därutöver har ett särskilt fokus legat på att värna principen om att det ska löna sig att ha arbetat. Att utforma ett grundskydd är ofrånkomligen en avvägning mellan målsättningen om ett tillräckligt skydd mot ekonomisk utsatthet och att värna pensionssystemets livsinkomstprincip. Promemorians ambition har varit att utforma förslag som balanserar dessa två målsättningar.

Promemorians huvudsakliga förslag

- Garantipensionens grundnivå höjs med 200 kronor per månad för att minska inkomstskillnaden mellan garantipensionärer och övriga samhället. Höjningen omfattar alla som har garantipension.
- Gränsen för den bostadskostnad som ersätts inom bostadstillägget höjs från 5 600 till 7 000 kronor per månad för att bättre motsvara dagens hyresnivåer. Till följd av höjningen förändras också ersättningsgraden för bostadskostnaden.
- Viktningen av inkomster vid inkomstprövningen i bostadstillägget förändras för att göra bostadstillägget mer träffsäkert och för att i högre grad gynna de som har arbetat. Inkomster som härrör från arbete likställs och viktas till 92 procent i beräkningen medan inkomster som inte härrör från arbete viktas till 100 procent.
- Ett fribelopp om 24 000 kronor per år för arbetsinkomster införs i äldreförsörjningsstödet så att även den gruppen ska kunna påverka sin ekonomiska situation genom att arbeta.

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 tilläggs pension, 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

22 §

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

Den årliga garantipensionen motsvarar differensen mellan

– beräkningsunderlaget *sedan* 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 tilläggs pension, 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 tilläggs pension, 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

Den årliga garantipensionen är 0,921 prisbasbelopp minskat med

procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,26 prisbasbelopp.

48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,26 prisbasbelopp.

Prop. 2018/19:134
Bilaga 2

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 gifter) minskat med beräkningsunderlaget.

Den årliga garantipensionen är 1,951 prisbasbelopp (basnivån för gifter) 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 §

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 i 21–25 §§, och
- beräkning av särskilt bostadstillägg i 26–30 §§.

¹ Senaste lydelse 2017:1295.

² Senaste lydelse 2017:1295.

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 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 §.

Prop. 2018/19:134
Bilaga 2

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 1,935 prisbasbelopp för den som är gift.

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

Om bostadskostnaden överstiger de belopp som anges i första stycket

⁴ Senaste lydelse 2017:1295.

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 förstatredje 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 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.

⁵ Senaste lydelse 2017:1295.

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 skattetablell enligt 55 kap. 6 och 8 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244). Om det för den försäkrade inte kan beslutas någon tillämplig skattetablell ska den skatte- och avgiftssats användas som följer av den skattetablell 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 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.

⁶ Senaste lydelse SFS 2011:1434.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Arbetsförmedlingen, Bodens kommun, Boverket, Centrala studiestödsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Karlstad, Herrljunga kommun, Huddinge kommun, Inspektionen för socialförsäkringen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Jönköping University, Karlskrona kommun, KPA Pension, Kronofogdemyndigheten, Landsorganisationen i Sverige, Linköpings universitet, Malmö kommun, Migrationsverket, Offentliganställdas Förhandlingsråd, Pensionsmyndigheten, Pensionärernas Riksorganisation, Riksförbundet PensionärsGemenskap, SKPF Pensionärerna, Socialstyrelsen, SPF seniorerna, Statens tjänstepensionsverk, Statskontoret, Stockholms kommun, Strängnäs kommun, Svensk Försäkring, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sävsjö kommun, Tjänstemännens centralorganisation, Umeå kommun och Uppsala universitet.

Därutöver har yttranden inkommit från Forena, Pensionärernas Riksorganisation Mora och Tanptrullen Falun.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna synpunkter: Alecta, Arboga kommun, Askersunds kommun, Bolagsverket, Bollnäs kommun, Botkyrka kommun, Dorotea kommun, Falu kommun, Filipstads kommun, Habo kommun, Kalmar kommun, Kristinehamns kommun, Kungsbacka kommun, Linköpings kommun, Mora kommun, Sala kommun, Stockholms läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Sundsvalls kommun, Trelleborgs kommun, Ulricehamns kommun, Vänersborgs kommun, Västra Götalandsregionen, Västerviks kommun, Älvkarleby kommun och Östersunds kommun.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 maj 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Strandhäll, Linde, Ekström, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind

Föredragande: statsrådet Annika Strandhäll

Regeringen beslutar proposition Förbättrat grundskydd för pensionärer