

Grundskydd från grunden

Alternativa sätt att utforma ett pensionssystem
grundskydd



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Sammanfattning	i
1. Bakgrund.....	1
1.1. Kort historik över den allmänna pensionen och grundskyddet..	1
1.2. Syfte.....	5
1.3. Dagens grundskydd	5
2. Grundskyddsexperiment.....	7
2.1. Inget grundskydd versus folkpension.....	9
2.2. Grundskydd med 100 procent avräkning mot den allmänna pensionen.....	13
2.3. Behovsprövat grundskydd på individnivå utan förmögenhetsprövning	14
2.4. Behovsprövat grundskydd på hushållsnivå med förmögenhetsprövning	16
2.5. Behovsprövat grundskydd med skattefri garantipension.....	18
2.6. Dagens grundskydd versus experimenten	19
3. Diskussion.....	22
Grundskyddet har en omfördelande effekt och en alternativ kostnad	22
Marginaleffekter – påverkan på arbetsutbudet	23
Andelen med låg inkomst.....	24
Skillnaden i pension mellan kvinnor och män – pensionsgapet – och mellan de med och utan grundskydd, så kallat respektavstånd	25
Makroekonomiska effekter – sannolikt av marginell betydelse.....	25
4. Metod	26
Mikrosimuleringsmodellen FASIT	26
Hushållets disponibla respektive individuell disponibel inkomst.....	26
Referenser	28

Sammanfattning

Grundskyddet för äldre är till för att ge ett visst ekonomiskt skydd till pensionärer när den inkomstgrundade allmänna pensionen, andra pensioner och övriga inkomster eller tillgångar enligt lagstiftarens mening är för låga. I denna rapport experimenteras det med olika grundskydd som mer eller mindre radikalt skiljer sig från det nuvarande systemet med garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Syftet är att illustrera att ett grundskydd i ett allmänt pensionssystem kan utformas på olika sätt. Valet av grundskydd ger olika utfall när det gäller andel pensionärer med låg ekonomisk standard, marginaleffekter, respektavstånd och hushållens disponibla inkomster samt kostnader för staten och skattebetalarna. Ett ytterligare syfte är att visa att alla utformningar mer eller mindre leder till målkonflikter; ett system som har en låg andel med låg ekonomisk standard är dyrt, medan ett system som ger lika hög pension till alla leder till att drivkrafterna till arbete minskar. Experimenten med alternativa grundskydd syftar också till att ge kunskap om det existerande grundskyddets egenskaper.

Experimenten är en bekräftelse på det i samhällsdebatten ofta underrapporterade faktumet att det inte finns några lösningar, det finns bara avvägningar. Det samhället kan och, naturligtvis, bör sträva efter är att skapa den bästa avvägningen som står till buds. En strävan att nå det höga målet kräver förmodligen ett ständigt utvärderande av den rådande ordningen. Ett sätt att utvärdera den rådande ordningen är att experimentera, simulera alternativa ordningar i laboratoriemiljö. Pensionsmyndigheten avser att fortsätta utveckla sådan metodik och pedagogik för att beskriva effekter av existerande och alternativa regler.

Pensionsmyndigheten har bland annat i uppdrag av regeringen att analysera pensionssystemets effekter för individ och samhälle. Denna rapport är ett sätt att söka göra det.

1. Bakgrund

Grundskyddet för äldre är till för att ge ett visst ekonomiskt skydd till pensionärer när den inkomstgrundade allmänna pensionen, andra pensioner och övriga inkomster eller tillgångar enligt lagstiftarens mening är för låga. I denna rapport redovisas resultaten av olika grundskyddsexperiment för att belysa att de val man gör i utformningen av ett grundskydd ofta sker på bekostnad av någonting annat. Målkonflikterna som uppstår är svåra, för att inte säga omöjliga att lösa. Vad är mest rättvist, ett system där det råder raka rör mellan inkomst och pension med hög andel som har en pension som inte går att leva på jämfört med ett system där alla får lika mycket i pension?

Detta avsnitt inleds med en överblick över de större förändringar som genomförts i utformningen av pensionssystemet och av grundskyddet för att därefter redovisa syftet med rapporten. Slutligen beskrivs det grundskyddssystem vi har idag.

1.1. Kort historik över den allmänna pensionen och grundskyddet

Utformningen av det allmänna pensionssystemet och det tillhörande grundskyddet har förändrats över tid och kan sägas spegla samhällets värderingar när det gäller de äldres försörjning.

Under 1800-talet och början av 1900-talet, i samband med industrialiseringen, flyttade många i arbetsför ålder till städer för att arbeta i de framväxande fabrikerna. Äldre släktingar blev kvar i hembygden och hamnade ofta i bristfälliga förhållanden inom fattigvården. Fattigvårdens brister och den stora utgiftspost den ändå utgjorde för kommunerna var en drivkraft för ett annorlunda utformat och bättre ekonomiskt grundskydd.

1913 tillkom lagen om allmän pensionsförsäkring vars syfte var att ge äldre ”en ekonomiskt tryggare och socialt värdigare form av understöd”.

Pensionsförsäkringen innehöll dels en avgiftsbaserad pension och dels ett skattefinansierat behovsprövat grundskydd kallat tilläggspension. Beloppen var dock låga och det var fortfarande många som var beroende av fattigvården.

1935 års lag om folkpensionering omvandlade den avgiftsbaserade pensionen till en skattefinansierad grundpension. Avgifter fortsatte att betalas av de försäkrade men pensionsbeloppen var inte längre försäkringstekniskt beroende av storleken på de inbetalda avgifterna. Den behovsprövade tilläggspensionen fanns kvar som ett komplement.

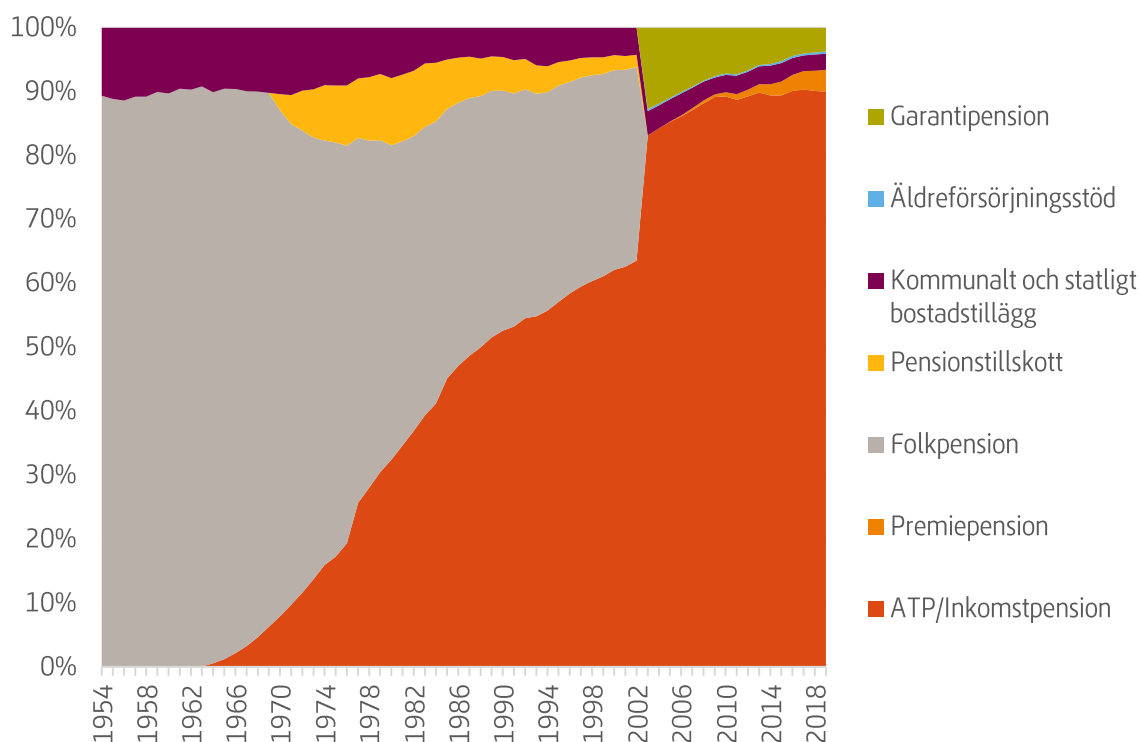
Nästa stora reform inträffade 1946 när lagen om folkpensionering beslutades. Folkpensionen var helt skattefinansierad och pensionsnivån tillräckligt hög att tillskottet från den kommunala fattigvården inte längre ansågs vara nödvändig. Folkpensionen bestod av ett lika stort belopp till alla och det var inte behovsprövat i annan mening än att ensamstående pensionärer fick ett högre belopp än gifta. Den tidigare tilläggspensionen

ersattes av bostadstillägg och änkepensioner och ett inkomstprövat hustrutillägg tillkom.

1948 omfattades ytterst få av de privatanställda arbetarna och inte mer än en tredjedel av tjänstemännen av tjänstepensionsavtal. I samband med att allt fler löntagare fick det allt bättre ställdes det krav på att detta även borde gälla under tiden som pensionär. Istället för att alla fick ett (lågt) enhetligt grundbelopp borde den ekonomiska standarden under tiden som pensionär relateras till standarden under den förvärvsaktiva tiden, något som vid den tiden endast gällde för de med tjänstepensionsavtal. Detta ledde till att ATP (allmän tilläggspension) infördes 1960. Försäkringen finansierades av arbetsgivaravgifter. År 1969 infördes pensionstillskottet för att höja pensionssystemets lägstanivå. Den nya förmånen avräknades krona för krona mot ATP. Utöver tillskottet fanns även ett inkomstprövat bostadstillägg samt skattesystemets särskilda grundavdrag för pensionärer med relativt sett låga pensionsinkomster.

Principerna bakom dagens allmänna pensionssystem – med livsinkomstprincipen – beslutades 1994 och implementerades till största delen 1999. Fyra år senare, 2003, började reglerna för det nya grundskyddet (garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd) att tillämpas och de särskilda skatteregler som gällde för pensionärer togs bort, istället höjdes grundskyddets bruttobelopp. Pensionsreformen innebar en större betoning på standardskydd inom den allmänna pensionsförsäkringen; istället för en enhetlig miniminivå som bas är det primära den pension som tjänats in genom förvärvsarbete. Reformens syfte, i all korthet, var dels att skapa ett långsiktigt finansiellt stabilt allmänt pensionssystem, dels att ge en grundtrygghet som var liknande den i folkpensions- och ATP-systemet men att samtidigt stimulera till arbete genom att begränsa marginaleffekter för personer med varaktig anknytning till arbetsmarknaden.

Figur 1 Förmånens andel av de totala pensionsutbetalningarna inom det allmänna pensionssystemet för perioden 1954 – 2019



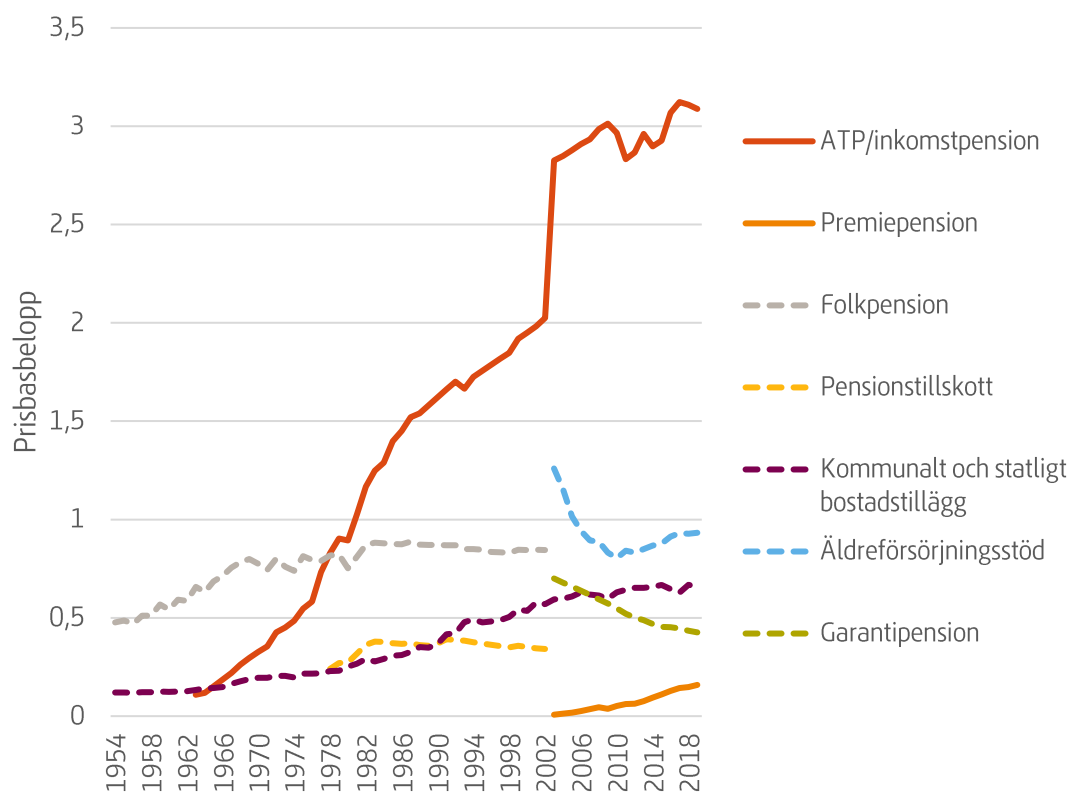
Figur 1 visar den andel som varje pensions- och grundskyddsförmån utgör av de totala pensionsutbetalningarna inom det allmänna pensionssystemet från 1954 och framåt. 1954 och 20 år framöver utgjorde bostadstillägget cirka 10 procent av pensionsutbetalningarna. Därefter minskade andelen bostadstillägg samtidigt som pensionstillskottet ökade i betydelse. Pensionstillskottet minskade sedermera, förmodligen på grund av den stigande infasningen av ATP. Den stora ökningen av ATP/inkomstpension år 2003 sker på grund av att man då inkluderar den tidigare folkpensionen i ATP vilket går att se ännu tydligare i nästa figur. Dessutom slutfördes likabeskattningsprincipen 2003 efter skattereformen i början på 1990-talet, och garantipensionen (för födda 1937 och tidigare) utformades för att kompensera för den högre skatten som följde av slopandet av det tidigare särskilda grundavdraget för pensionärer. Likabeskattningsprincipen kan i viss mån sägas ha avskaffats 2007 i och med ”jobbskatteavdragets” införande.

Idag utgör grundskyddet – garantipension, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd – omkring 10 procent av de totala allmänna pensionsutbetalningarna. Genom att likabeskattningsprincipen övergivits och relativt låga pensioner sedan länge beskattas något lägre än motsvarande arbetsinkomster kan man argumentera för att skatteskillnaden bör anses utgöra en del av pensionssystemets grundskydd. Denna skatteutgift beaktas dock inte som en del av grundskyddet i denna rapport.

Figur 2 Genomsnittlig utbetalning för olika förmåner i det allmänna pensionssystemet uttryckt i prisbasbelopp för perioden 1954 – 2019

Inkomstgrundade och avgifts/premiebaserade förmåner med heldragen linje och skattefinansierade förmåner med streckad linje.

Prisbasbeloppet för 2020 är 47 300 kronor.



I figur 2 visas den genomsnittliga utbetalningen för de som är berättigade till olika pensionsförmåner. Det är alltså inte möjligt att summera olika linjer eftersom pensionärer ofta har del av flera förmåner.¹ Vi ser i figur 2 ovan att pensionsutbetalningarna i genomsnitt har ökat sedan 1954, den största ökningen står utbetalningarna av ATP/inkomstpension för. Pensionsutbetalningarna för ATP och folkpension beviljades och omräknades utefter prisbasbeloppets utveckling. ATP:s ökande utbetalningsstorlek beror både på en infasningseffekt och att inkomsterna, och därmed även antalet ATP-poäng, ökade. Inkomstpensionen följer istället inkomsternas utveckling, dock med ett avdrag om 1,6 procent under utbetalningsfasen. Inkomstindexeringen leder till att inkomstpensionsutbetalningarnas storlek uttryckt som prisbasbelopp ökar. Garantipensionen följer också utvecklingen av prisbasbeloppet men trots det minskar de genomsnittliga utbetalningarna av förmånen över tid. Det beror framför allt på att den avräknas mot inkomstpensionen. Storleken på det genomsnittliga bostadstillägget har också ökat sedan 1954.

¹ Varje förmåns årsutbetalning har dividerats med hur många det är som får förmånen, det är alltså olika antal personer i nämnaren i de olika förmånerna.

Äldreförsörjningsstödet initiala nedgång beror på att efter att förmånen infördes kunde många personer efter ett eller ett par år med ÅFS få ihop 10 års bosättningsstid i Sverige och därmed få full garantipension enligt äldre pensionsregler.

1.2. Syfte

Syftet med denna rapport är att ta fram och förmedla kunskap om hur det nuvarande grundskyddet är konstruerat och vilka finansiella och andra effekter konstruktionen har för individer och samhället. Det görs bland annat genom att beskriva effekter för individer och samhället av alternativa utformningar av grundskyddet. Pedagogiken är att beskriva egenskaper hos alternativa grundskyddssystem för att därigenom få en bättre förståelse för det nuvarande grundskyddet. Alternativen är experimentella och är således inget som Pensionsmyndigheten förordar eller på annat sätt har tagit ställning till.

Vi gör detta för att utbilda oss själva och andra som arbetar med pensionsfrågor i hur det nuvarande och alternativa system påverkar hushållens disponibla inkomster, margineffekter, andelen med låg ekonomisk standard med mera som blir följden av ett grundskydd för pensionärer.

Målgrupp är beslutsfattare och andra personer och organisationer som arbetar med pensionsfrågor i Sverige. Rapporten syftar också till intern kunskapsuppbyggnad inom Pensionsmyndigheten.

1.3. Dagens grundskydd

Grundskyddet består idag av garantipension, bostadstillägg till pensionärer (BTP) och äldreförsörjningsstöd. Huruvida änkepensionen ska anses ingå i grundskyddet eller inte är inte uppenbart. Vi har i denna rapport valt att inte ta med stödet eftersom änkepensionerna är under utfasning.

Garantipensionen ges till pensionärer som är 65 år eller äldre och saknar eller har en låg inkomstpension. De som helt saknar inkomstpension kan som mest få närmare 8 600 kronor per månad i garantipension om de är ogifta² och närmare 7 700 kronor per månad om de är gifta^{3,4}.

² Ogifta inkluderar även de som inte längre bor permanent tillsammans med sin make/maka eller partner med gemensamma barn.

³ Gifta inkluderar även sammanboende som tidigare varit gifta med varandra och sammanboende som haft barn tillsammans.

⁴ Avser födda 1938 och senare. Födda 1937 och tidigare omfattas av andra regler för garantipension. Båda systemen uttrycker dock garantipensionen i termer av prisbasbelopp. För födda 1938 och senare utgår garantipensionen år 2020 med 2,181 prisbasbelopp för ensamstående och 1,951 prisbasbelopp för sammanboende. Pensionen minskas efter 1,26 resp. 1,14 prisbasbelopp med överskjutande inkomstpension med 48 procent.

Garantipensionen räknas som inkomst av tjänst och beskattas⁵. Bostadstillägg till pensionärer (BTP), särskilt bostadstillägg för pensionärer och äldreförsörjningsstödet (ÄFS) är skattefria bidrag som prövas mot pensionärens, och i förekommande fall make, makas eller sambos, samlade inkomster och förmögenheter. BTP är ett stöd för en boendekostnad upp till 7 000 kronor per månad med ett tillägg på 340 kronor per månad som är oberoende av bostadskostnadens storlek. Den bidragsgrundande bostadskostnaden, upp till 6 540 kronor per månad, räknas av mot inkomster och förmögenheter. För makar och likställda gäller nivåer som motsvarar hälften av de belopp som nämnts ovan. De som saknar full försäkringstid, det vill säga de som bott i Sverige kortare tid än 40 år och har låg eller ingen inkomstpension kan få ÄFS. För en ensamstående pensionär uppgår beloppet för skälig levnadsnivå till 5 860 kronor per månad och för sammanboende pensionärer 4 770 kronor. I enstaka fall kan ett särskilt bostadstillägg (SBTP) ges utöver BTP. För att få en skälig levnadsnivå att leva på efter att boendet är betalt. Både SBTP och ÄFS utgår från hushållets inkomster efter skatt och övriga bidrag och jämför denna disponibla inkomst mot en skälig levnadsnivå⁶, om inkomsten inte täcker denna nivå så fyller bidraget ut med mellanskillnaden. På grund av att SBTP utgår från ett inkomstgolv motsvarande full garantipension beviljas SBTP i princip endast till en pensionär vars make/maka eller likställda har låg eller ingen inkomst. ÄFS och SBTP kompenserar även för en bostadskostnad upp till 7 000 kronor, utan några ersättningsgrader.

Personer som är 66 år och äldre har ett förhöjt grundavdrag som medför att de betalar lägre skatt än vad som betalas för motsvarande arbetsinkomst för de som är yngre. Delar av denna skatteskillnad kan ses som ett grundskydd. Det förhöjda grundavdragets bidrag till pensionssystemets grundskydd analyseras inte i denna rapport men ingår indirekt i SBTP och ÄFS eftersom det förhöjda grundavdraget påverkar och ökar individernas disponibla inkomster. En orsak till att vi valt att, i stort sett, bortse från det förhöjda grundavdragets bidrag till pensionssystemets grundskydd är att det inte är entydigt hur det ska beräknas eftersom olika synsätt är möjliga att försvara.

⁵ Personer som är 66 år eller äldre har dock en lägre inkomstbeskattning eftersom de har ett förhöjt grundavdrag. Det förhöjda grundavdraget kan ses som en del av grundskyddet, men den olikformade beskattningen mellan personer yngre än 66 år och personer 66 år och äldre tas inte upp i denna rapport.

⁶ Uttrycks i fasta priser och utgör för ensamstående 1,486 prisbasbelopp och för sammanboende 1,2105 prisbasbelopp. Maximalt äldreförsörjningsstöd för en ensamstående person med maximal skälig boendekostnad (7 000 kr/månad) år 2020 uppgår till 12 860 kronor. Inkomstpensionstillägget, som ska införas fr.o.m. september 2021 kommer inte att vara en inkomst som beaktas i beräkningen av bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd.

2. Grundskyddsexperiment

Ett grundskydd kan utformas på många sätt; det kan variera i nivå och det kan även trappas av med olika procentsatser mot inkomstgrundade pensioner. Avtrappningen kan vidare ske enbart mot den allmänna pensionen eller mot flera typer av pensionsinkomster. Olika inkomstkällor kan viktas så att till exempel bara 50 procent av tjänstepension inkluderas i avtrappningen. Ett grundskydd kan också prövas mot en mängd olika variabler beroende på hur generöst, träffsäkert och ”rättvist” lagstiftaren vill att skyddet ska vara; exempelvis kan det vara behovsprövat på individ- eller hushållsnivå och/eller förmögenhetsprövat. Den allmänna pensionen kan också ersättas av en så kallad folkpension, dvs. en pension där alla får samma belopp oavsett tidigare förvärvsinkomster.

I detta avsnitt simulerar vi införandet av radikalt annorlunda typer av grundskydd jämfört med dagens system:

- Folkpension
- Inget grundskydd
- Grundskydd med 100 procents avräkning mot den allmänna pensionen
- Behovsprövat grundskydd på individnivå utan förmögenhetsprövning
- Behovsprövat grundskydd på hushållsnivå med förmögenhetsprövning
- Behovsprövat grundskydd med skattefri garantipension

Slutligen sätts dessa experiment i relation till det nuvarande grundskyddet för äldre.

Vi studerar utfallet av de simulerade grundskydden och de förändringar de ger upphov till på olika typer av relevanta mått som rör exempelvis låg ekonomisk standard, förändringen av pensionärernas disponibla inkomster, margineffekter och respektavstånd⁷. Vi tar varken hänsyn till den nya förmånen inkomstpensionstillägg som regeringen aviserar att införa september månad 2021 eller de övriga aviserade förslagen i budgetpropositionen för 2021. Experimenten har utförts med hjälp av Statistiska Centralbyråns mikrosimuleringsmodell FASIT som utgår från ett urval av befolkningen – omkring 1,7 miljoner individer – från 2018 framräknat till 2020 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

⁷ Statistiska Centralbyrån använder sig av begreppet låg ekonomisk standard. Detta är ett relativt mått och Pensionsmyndigheten använder därför begreppet relativ låg ekonomisk standard. OECD och Eurostat använder begreppet ”risk at poverty” vilket kan översättas till risk för fattigdom.

Mått som används för att beskriva utfallen av experimenten

Relativ låg ekonomisk standard. Andel individer boende i hushåll vars ekonomiska standard – hushållets disponibla inkomst justerad för försörjningsbördan – understiger 60 procent av medianvärdet för samtliga hushåll.

Absolut låg ekonomisk standard. Andel individer boende i hushåll vars inkomst understiger nivån för Socialstyrelsens "riksnorm" för ekonomiskt bistånd – den nivå som enligt socialtjänstlagen anses vara ett minimum för att individerna i hushållet ska kunna få en ekonomisk skälig levnadsnivå.

Hushållens disponibla inkomst. Förändringen av hushållens inkomster efter skatt och bidrag. Inkomsten för de olika experimenten relaterar till dagens inkomster efter skatt och bidrag.

Indirekt margineffekt. Hur stor andel av pensionen som går bort i ökad skatt och minskade bidrag vid en ökning av den pensionsgrundande livsinkomsten⁸. Höga indirekta eller framtida margineffekter minskar det privatekonomiska utbytet av att arbeta ytterligare och av att skjuta på pensioneringen vilket i sin tur riskerar att minska arbetsutbudet. Olika utformningar av grundskyddet, till exempel avräkning mot vissa inkomster, kommer att leda till olika stora margineffekter.⁹

Respektavstånd. Skillnad i genomsnittlig disponibel inkomst mellan dem som enbart har inkomstrelaterad pension och dem som har maximalt grundskydd. Respektavståndet är alltså skillnaden mellan pensionsinkomsten efter skatt och bidrag för de som har förvärvat så pass att de inte får del av grundskyddet för äldre jämfört med en person som inte har arbetat och får maximalt grundskydd. Ett generöst grundskydd ger ett lågt respektavstånd medan ett mindre generöst skydd ger ett högre avstånd. Dock säger inte respektavståndet någonting om hur pass många det är som tar del av den maximala nivån av grundskyddet.

Alla utformningar av pensionssystem behöver hantera målkonflikten mellan å ena sidan försäkringsmässighet med raka rör mellan intjänande och pension – livsinkomstprincipen – å andra sidan ett generöst grundskydd.

De två första måtten, relativ och absolut låg ekonomisk standard, beskriver hur stor andel det är av individerna som har en inkomst under en viss

⁸ Den indirekta eller intertemporal effekten på pensionsutfallet netto av en tidigare, under förvärvslivet, ökad arbetsinsats med tillhörande pensionsrätt.
Margineffekten = $1 - \Delta \text{ disponibel inkomst} / \Delta \text{ inkomstrelaterade pensionsunderlaget}$

⁹ I ett avgiftsbaserat pensionssystem. I måttet ingår således inte effekten av extra arbetsinkomster för pensionärer. För vidare diskussion om äldre margineffekter, se Pensionsmyndighetens rapport om "Äldres margineffekter" 2017-12-01.

inkomstnivå. I båda måtten tas hänsyn till hela hushållets inkomster vilket i extremfallet kan leda till att två personer hamnar under gränsen när man justerar för försörjningsbördan trots att det endast är en person i hushållet som har otillräcklig inkomst.

Experimenten leder ibland till stora ökning eller minskningar av hushållens disponibla inkomster. En ökning innebär att de äldre totalt sett har mer pengar i plånboken jämfört med idag men det innebär inte att *alla* får det bättre, vissa individer kan fortfarande få en lägre disponibel inkomst än idag. Om hushållens disponibla inkomster förändras leder det i princip till en motsvarande förändring med omvänt tecken för den offentliga sektorns utgifter vilket till största delen består av de statliga utgifterna.

Höga marginaleffekter är ofta inte önskvärda eftersom det minskar incitamentet för ytterligare arbete om man inte får behålla en stor andel av den ökade inkomsten. Vi har valt att använda oss av begreppet indirekt marginaleffekt eftersom inkomstökningen sker under den förvärvsaktiva åldern men marginaleffekten mäts på den ökade pensionen. Det kan vara stor skillnad i marginaleffekt mellan olika inkomstintervall. I denna rapport redovisas den typiska effekten över vad som går bort i skatt och minskande bidrag av att den inkomstrelaterade pensionen ökar marginellt.

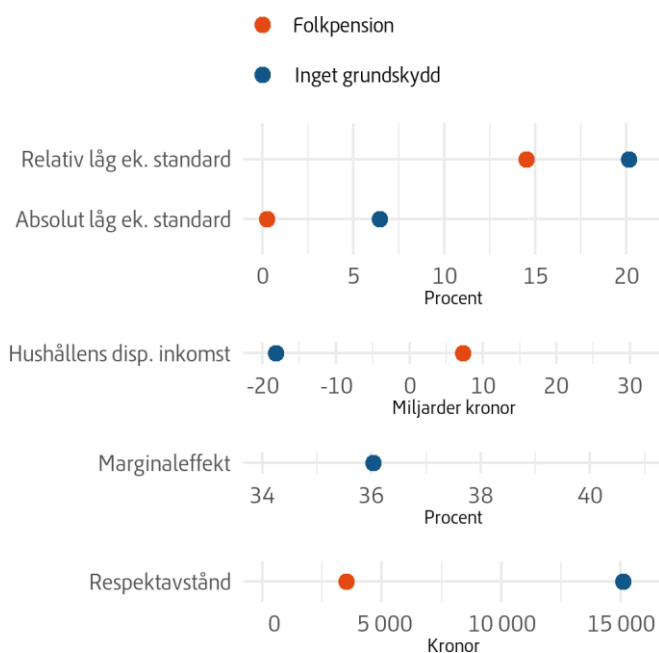
Respektavståndet är ett mått som beskriver problematiken: ”Jag har arbetat hela mitt liv men får ändå lika mycket i pension som en som inte har arbetat en enda dag”. Ett generöst grundskydd med hög maximal nivå ger lägre nivå för relativ låg ekonomisk standard samtidigt som det ger ett lågt respektavstånd. Respektavståndet beror även på genomsnittsinkomsten för de som inte tar del av grundskyddet.

2.1. Inget grundskydd versus folkpension

I detta första experiment har vi valt att utgå från två motpoler av grundskydd för att tydliggöra hur valet av system påverkar de ovan beskrivna måtten. Den ena motpolen är det nuvarande inkomstgrundande pensionssystemet men helt utan något grundskydd alls. Den andra är ett system där grundskyddet, inkomst- och tilläggs pensionen ersätts med en allmän folkpension som är lika stor för alla och pensionskillnaden mellan individerna beror helt på premie- och tjänstepensionen. Eller uttryckt på ett annat sätt: ett helt avgiftsbaserat system enligt livsinkomstprincipen jämfört med ett helt skattefinansierat system som garanterar alla samma pensionsnivå. Resultaten presenteras i figur 3.

Med dagens allmänna inkomstrelaterade pensionssystem men utan något grundskydd (blå punkter) beräknas strax över 20 procent av de äldre ha en relativ låg ekonomisk standard¹⁰ och 6,5 procent under nivån för absolut låg ekonomisk standard. Hushållens disponibla inkomst beräknas minska med omkring 18,1 miljarder kronor – vilket motsvarar offentliga sektorns nettoutgift för dagens grundskydd till äldre¹¹. Nästan 630 000 personer 65 år och äldre skulle få en minskad disponibel inkomst med i genomsnitt omkring 2 040 kronor per månad jämfört med det nuvarande pensionssystemet.

Figur 3 Egenskaper i ett folkpensionssystem respektive dagens inkomstgrundade system utan grundskydd



När sambandet mellan inkomstens storlek och pensionens storlek är svagt innebär det att margineffekterna är höga. Om det inte finns något samband alls är effekten 100 procent. I experimentet utan grundskydd hamnar den uppskattade indirekta margineffekten på 36 procent. I ett system där grundskyddet slopas helt kommer margineffekterna att minska för de som idag har nytta av grundskyddet, det vill säga har garantipension, bostadstillägg eller äldreomsorgsstöd. De som inte erhåller någon grundskyddsförmån får inte förändrade margineffekter. Anledningen till att margineffekten inte blir 0 procent i ett system där det fullt ut råder ”raka rör” mellan avgift och höjd pensionsrättighet är genom skattesystemets effekter samt att ytterligare inkomster över taket på 8,07 inkomstbasbelopp inte ger någon extra pensionsrätt inom det allmänna systemet. Över taket får individer däremot fortsatta avsättningar till tjänstepensionen, vilket skapar fortsatta margineffekter i takt med marginalskatten.

¹⁰ I de olika experimenten så förändras pensionärernas disponibla inkomster och detta leder till att gränsen för låg ekonomisk standard skiljer sig åt mellan de olika experimenten. Det handlar dock om relativt små skillnader, den lägsta nivån är 13 275 kr och den högsta 13 516 kr. Med dagens grundskydd utgår gränsen för låg ekonomisk standard till omkring 13 340 kronor per månad. För en vidare diskussion om fattiga med absolut och relativ låg ekonomisk standard, försörjningsbörda med mera se Pensionsmyndighetensrapport om ”Äldres ekonomi” 2018-06-04

¹¹ Om vi bortser från att kommunernas avgiftsinkomster från äldreomsorg kan komma att minska något. Kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd kommer däremot att öka.

Vidare är ”underförstådda” marginaleffekten för samboende eller gifta lägre eftersom de ofta saknar bostadstillägg, denna marginaleffekt försvinner vid ett slopat grundskydd. I genomsnitt lever kvinnor längre än män och i parrelationer är kvinnan oftast yngre än mannen. Det medför att andelen sammanboende hushåll minskar vid högre åldrar. Kvinnor får därför i större utsträckning bostadstillägg, och har därmed högre marginaleffekter, som inträffar vid högre åldrar. Det bidrar till att marginaleffekterna blir lägre i ett system utan grundskydd.

Respektavståndet, den genomsnittliga skillnaden i disponibel inkomst för personer med enbart inkomstrelaterade pensioner till den maximala grundskyddsnivån, uppgår till genomsnittspensionen eftersom inget grundskydd ges. Avståndet, inklusive premie- och tjänstepension, är därmed cirka 15 000 kronor efter skatt. Utan någon form av grundskydd skulle man alltså stå helt utan inkomst som pensionär om man aldrig har tjänat in någon pensionsrätt till pensionssystemet eller tjänstepension eller har besparingar. Vid för låg inkomst skulle man istället hänvisas till att söka ekonomiskt bistånd vilket skulle innebära att kommunernas utgifter skulle öka.

I det motsatta experimentet, folkpensionen, röda punkter i figuren, införs en skattepliktig enhetlig (folk)pension som ersätter både vårt nuvarande grundskydd och den allmänna inkomst- och tilläggspensionen. Vi har valt en nivå om 14 000 kronor per månad i folkpension så att hushållens disponibla inkomster blir något högre än dagens nivå, cirka 7 miljarder kronor högre.

”Folkpensionsbeloppet” är här – till skillnad hur den tidigare folkpensionen var utformad – detsamma för ensamboende som för sammanboende. Vidare saknar experimentet, också till skillnad från tidigare folkpension, krav på bosättning i Sverige viss tid för att få full förmån. Andelen med relativ låg ekonomisk standard beräknas i detta experiment uppgå till cirka 14,5 procent, en i stort sett oförändrad andel mot dagens system. Däremot kommer avståndet till nivån för relativ låg ekonomisk standard i snitt minska från 1 650 kronor till 1 100 kronor.

Om folkpensionen höjs till drygt 16 000 kronor per månad kommer i stort sett alla pensionärer över nivån om 13 275 kronor efter skatt som är gränsen för relativ låg ekonomisk standard. De som fortfarande inte når upp till nivån lever i hushåll där partnern är yngre än 65 år och har väldigt låg eller ingen inkomst.

Med en skattefinansierad folkpension kommer inga indirekta marginaleffekter att uppstå eftersom inga avgifter betalas för den framtida pensionen. Å andra sidan kan man se marginaleffekten som 100 procent eftersom ytterligare arbete inte ger högre allmän pension. Däremot kommer det fortsatt att uppstå marginaleffekter i systemet eftersom individerna i detta experiment fortsatt har premie- och tjänstepension. Vi har dock valt att ange marginaleffekten till 100 procent, medvetna om att den uppfattningen kan kritiseras.

Utformningen av folkpensionen innebär att livsinkomstprincipen inom det pensionssystemet helt överges och överläts till premie- och tjänstepension och privat sparande.

Respektavståndet beror endast på storleken på premie- och tjänstepensionen och uppgår till 3 500 kronor. Det går att argumentera för att respektavståndet i detta fall egentligen är 0 kronor eftersom alla omfattas av folkpensionen och att man därmed inte kan räkna fram den genomsnittliga inkomsten för de som inte tar del av grundskyddet. Vi har ändå valt 3 500 kronor eftersom det är den genomsnittliga skillnaden mellan en som har arbetat och en som saknat inkomst under yrkeslivet.

Om folkpensionen istället ges som ett skattefritt bidrag på 11 800 kronor per månad uppnås i stort sett motsvarande finansiella effekter för hushållen och offentlig sektor totalt (kommunerna får minskade skatteinkomster medan statens utgifter för folkpensionen minskar med motsvarande belopp). Detta alternativ får samma finansiella konsekvenser förutom vissa regionala fördelningseffekter där de boende i kommuner med hög kommunalskatt gynnas mer än boende med en för rikssnittet lägre skattesats, samtidigt som kommunerna och kommuninvånarna går miste om skatteinkomster som används för omsorg med mera. Det kan i detta sammanhang nämnas att Holland har ett system som liknar experimentets, men med bland annat krav på 50 års bosättning för full förmån och med andra ytterligare förmåner beroende på om man är ensam- eller sammanboende. Bosättningskravet leder bland annat till ett behov av ett kompletterande grundskydd, så vida lagstiftaren inte överger sin hittillsvarande uppfattning att ekonomiskt bistånd inte ska utgöra ett grundskydd för personer som nått pensionsålder.

I experimentet med både beskattad och skattefri folkpension kommer nästan hälften eller omkring 980 000 individer få en ökad disponibel inkomst med i snitt 2 500 kronor per månad och drygt hälften, 1 120 000 individer, skulle få en minskad disponibel inkomst med i genomsnitt 1 800 kronor per månad. De som i högre utsträckning vinner på reformen är kvinnor och de som i allmänhet förlorar är män.

Enbart folkpension är enklare att administrera och informera om jämfört med dagens system. Folkpensionen är i experimentet helt skattefinansierad och marginaleffekterna från grundskyddet är hundra procentiga. De fördelar som ett allmänt pensionssystem som utgår ifrån livsinkomstprincipen har eller anses ha går däremot helt förlorade – bortsett från den inkomstgrundade del som utgörs av premiepensionen som i experimentet antagits vara kvar. En sådan fördel är att ett system baserat på livsinkomstprincipen premierar arbete och att det ger en förmån som för de flesta står i proportion till livsinkomsten.

Utän något grundskydd hade 20 procent av pensionärerna hamnat under gränsen för relativt låg ekonomisk standard och 7 procent under gränsen för absolut låg ekonomisk standard.

Med folkpension får man låg andel pensionärer under gränsen för absolut låg ekonomisk standard men den valda nivån på 14 000 kronor är för låg för att en ensamboende pensionär ska komma över gränsen för relativt låg ekonomisk standard.

2.2. Grundskydd med 100 procent avräkning mot den allmänna pensionen

I detta andra experiment ersätter vi dagens grundskydd med en skattepliktig pensionsförmån om 15 000 kronor per månad som räknas av krona för krona mot den

allmänna inkomst- och premiepensionen.

Fördelarna med detta system jämfört med vårt nuvarande

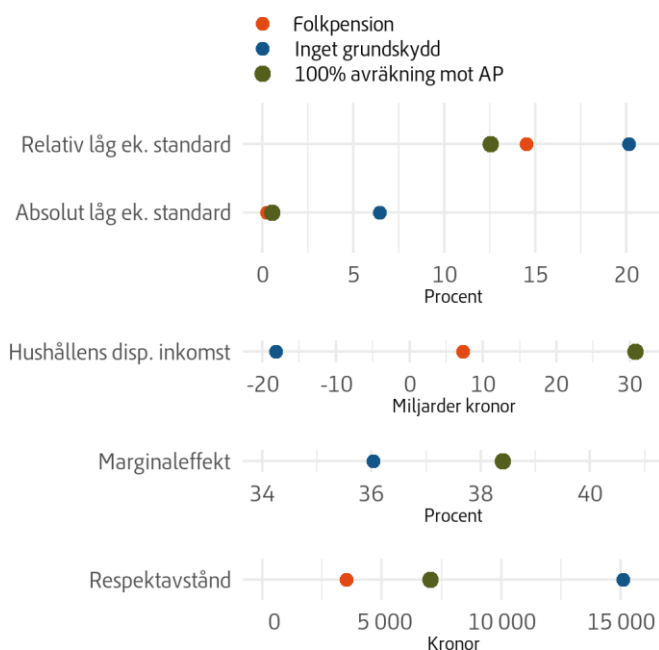
allmänna pensionssystem är att det är enklare att förstå och det är lättare att administrera. Däremot skulle det innebära ett stort finansiellt underskott för offentlig sektor.

Förmånen beräknas öka pensionärernas disponibla inkomster med totalt cirka 31 miljarder kronor (gröna punkter). Andelen pensionärer under gränsen för relativ låg

ekonomisk standard, 12,5 procent, är betydligt lägre än i det föregående experimentet med folkpension och det har lika stor andel pensionärer med inkomster under gränsen för absolut låg ekonomisk standard, 0,5 procent.

Det är främst ensamstående personer som inte riktigt når upp till det nya gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard på 13 516 kronor per månad¹². Gapet, eller den inkomst som saknas upp till denna nivå, är i genomsnitt cirka 1 913 kronor per berörd person. Sammanboende pensionärspär, där båda har någon del grundskydd, kommer att nå över gränsvärdet¹³. Sammanboende där den ena personen är pensionär men inte den andra kan få en standard under gränsvärdet om personen utan pension saknar eller har en mycket låg inkomst. Om förmånen i experimentet höjs

Figur 4 15 000 kronor skattepliktigt grundskydd med 100 procent avräkning mot allmän pension och dess effekt på ett antal mått



¹² Gränsvärdet är 60 procent av medianinkomsten för samtliga hushåll. Eftersom de äldres inkomster påverkas av experimenten skiljer sig gränsvärdet åt mellan experimenten.

¹³ Personerna tillsammans eller hushållet kommer att åtminstone ha 25 880 kronor efter skatt. Deras ekonomiska standard med hänsyn till försörjningsbördan (med vikten 1,51) uppgår till nästan 17 140 kronor vilket överstiger gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard. Se rapport från Pensionsmyndigheten "Äldre med låga inkomster" från 2018 som mer utförligt redovisar ekonomisk standard.

till 16 000 kronor per månad skulle endast 8 procent av de äldre ha en inkomst under gränsen för relativt låg ekonomisk standard. Hushållens inkomster efter skatt skulle då öka med 35,8 miljarder kronor från dagens nivå.

Vinnare på detta experiment är i hög grad personer som i dag har en relativt låg inkomstgrundad pension men som inte har rätt till grundskydd eftersom han eller hon bor ihop med en person med tillräckliga inkomster eller förmögenhet för att komma över rätten till bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd. Det rör sig till betydligt större del om kvinnor än om män. De relativt få som får en lägre disponibel inkomst är främst äldre med garantipension beviljad enligt gamla regler i kombination med högt bostadstillägg.

De indirekta marginaleffekterna med detta system uppskattas hamna på omkring 38,4 procent, vilket är 2,4 procentenheter högre än experimentet ovan med ett slopat grundskydd. Här kommer marginaleffekterna vara hundraprocentiga inom det allmänna systemet upp till och med 15 000 kronor för att därefter försvinna, förutom effekterna av marginalsatser, upp till och med taket för pensionsintjänandet.

Respektavståndet blir 7 000 kronor, ungefär hälften av vad det var i experimentet utan grundskydd och betydligt högre än för folkpensionen. Anledningen bakom det höga respektavståndet är att det endast är de som har en allmän pension som är större än 15 000 kronor som inte får del av det nya grundskyddet och det är mot denna grupp genomsnittsinkomst som respektavståndet mäts. Däremot skiljer sig inte nivån för det maximala grundskyddet särskilt mycket mot de övriga experimenten. Om vi även inkluderar tjänstepensionen i den 100 procentiga avräkningen minskar respektavståndet till 4 900 kronor på grund av att pensionerna minskar. Då ökar hushållens disponibla inkomster med 17,5 miljarder kronor.

Experimentet med 15 000 kronor i grundskydd med 100 procent avräkning mot den allmänna pensionen är bra på att minska andelen pensionärer med relativt låg ekonomisk standard men kräver stora överföringar till hushållen för att åstadkomma detta. Detta innebär i förlängningen betydande statliga utgiftsökningar.

2.3. Behovsprövat grundskydd på individnivå utan förmögenhetsprövning

I detta tredje experiment slopar vi dagens grundskydd och ersätter det med en behovsprövad förmån som motsvarar den skäliga levnadsnivån som anges för ensamstående personer i dagens äldreförsörjningsstöd. I experimentet ges stödet utan förmögenhetsprövning samt har ett tillägg för hyran där boendekostnaden har ersatts med en schablonhyra om 7 000 kronor per månad. Detta ger ett system som är relativt enkelt att administrera och ger ett ekonomiskt stöd i nivå med vad som idag anses vara skälig levnadsnivå för äldre inom ramen för äldreförsörjningsstödet (ÄFS).

Det nya grundskyddet består av dels ett skattefritt belopp per individ som motsvarar 5 857 kronor per månad, vilket motsvarar den skäliga levnadsnivå som en individ får i

dagens ÄFS för ensamstående, dels ett schablonbelopp om 7 000 kronor till hushållet som ersättning för boendekostnaden.

Bidraget uppgår därmed till 12 857 kronor per månad för ensamstående och till 9 357 kronor per månad för

sammanboende par där de sammanboende antas dela på boendekostnaden.

Stödet i experimentet är också konstruerat utan någon förmögenhetsprövning.

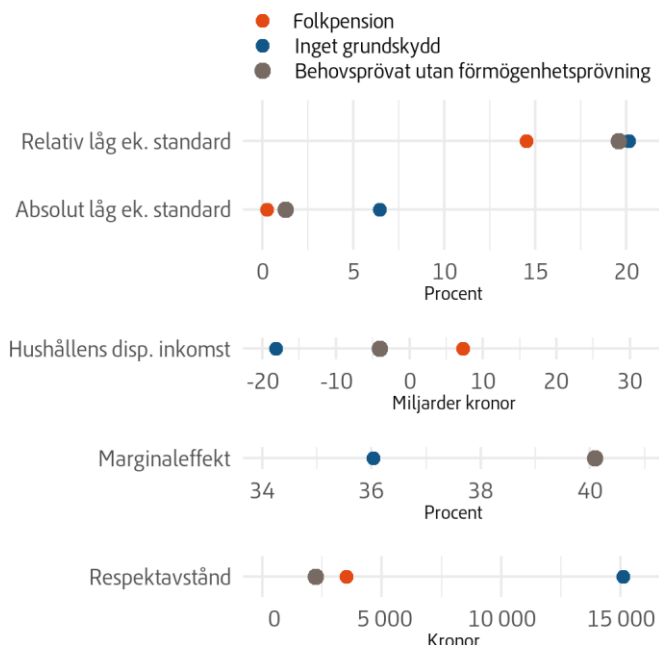
Detta grundskydd (gråa punkter) skulle leda till att hushållen totalt sett får en lägre disponibel inkomst än idag om 4 miljarder kronor. I detta experiment beräknas andelen äldre med låg relativ ekonomisk standard att vara 19,6 procent, vilket är nästan lika mycket som i experimentet utan grundskydd. Om den skäliga nivån höjs från 5 857 till 6 318 kronor per månad kommer samtliga pensionärer 65 år eller äldre, förutsatt att de ansöker om stödet, att ha en inkomst som överstiger gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard.

Andelen personer 65 år och äldre med en ekonomi under nivån för ekonomiskt bistånd (absolut låg ekonomisk standard) beräknas till 1,2 procent. Detta kan inträffa i hushåll med hög hyra där den ena parten saknar inkomst och är yngre än 65 år och där den andra tar del av grundskyddet för äldre.

I detta experiment uppstår marginaleffekter på 40 procent, vilket är högre än både experimentet med slopat grundskydd och experimentet med 100 procents avräkning av 15 000 kronors grundskydd. Här kommer enbart de som har en allmän pension under skälig levnadsnivå att ha höga marginaleffekter. För alla individer och hushåll som har en allmän pension över gränsen gäller ”raka rör”, det vill säga ett högre intjänande, upp till och med intjänandetaket, ger en högre pension.

Respektavståndet blir cirka 2 200 kronor, alltså lägre än för folkpensionsexperimentet. Anledningen till detta är att folkpensionen hade en lägre inkomstnivå efter skatt än den maximala nivån på grundskyddet i detta experiment.

Figur 5 Grundskydd upp till skälig levnadsnivå med schablonhyra och utan förmögenhetsprövning och dess effekt på ett antal mått



Om man istället förändrar det behovsprövade stödet så att det likt dagens ÅFS tar hänsyn till hushållsstatus med ett lägre belopp för sammanboende, 4 771 kronor för sammanboende istället för 5 857 kronor, ökar andelen med relativt låg ekonomisk standard med 0,3 procentenheter. Paradoxalt nog så minskar istället andelen under absolut låg ekonomisk standard från 1,2 procent till 0,6 procent. Anledningen till detta är att när man tar hänsyn till hushållsstatus så lägger man ihop hushållens inkomster och dividerar med två. Om den sammanboende har låg eller ingen inkomst kan man därmed få ett högre belopp när förmånen beviljas på hushållsstatus än individuellt vilket kan vara anledningen till att andelen under absolut låg ekonomisk standard sjunker när man tar hänsyn till hushållsstatus.

En generöst tillämpad behovsprövad förmån är inte tillräcklig för att minska andelen pensionärer som ligger under gränsen för relativt låg ekonomisk standard. Däremot klarar den att reducera andelen under absolut låg ekonomisk standard.

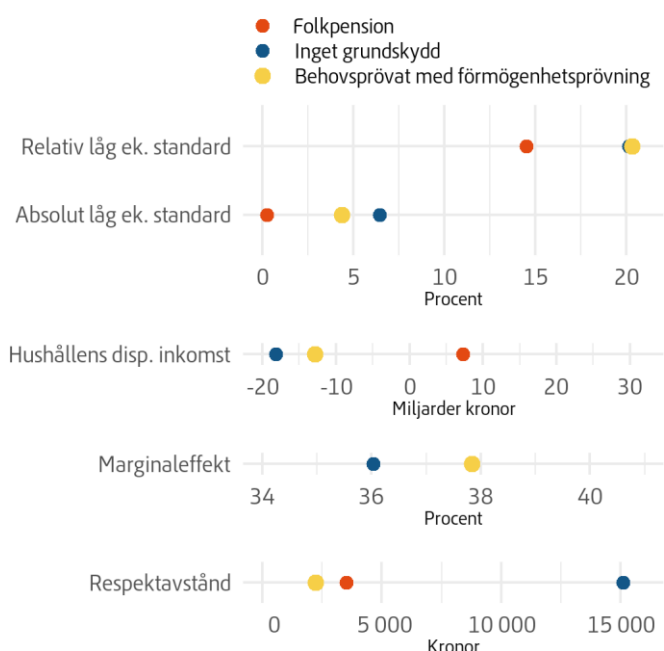
2.4. Behovsprövat grundskydd på hushållsnivå med förmögenhetsprövning

I detta fjärde experiment täcker det behovsprövade grundskyddet upp till skälig levnadsnivå på hushållsnivå så som i vårt nuvarande äldreförsörjningsstöd.

Hyran är även i detta experiment ersatt med en schablonhyra om 7 000 kronor per månad. Till skillnad från det tidigare experimentet är stödet förmögenhetsprövat på samma sätt som i dagens äldreförsörjningsstöd. Förmögenhetsprövning är ofta tidskrävande och kan innebära manuell handläggning, vilket leder till att det är administrativt krävande.

I det här experimentet (gula punkter) ligger andelen under gränsen för låg ekonomisk standard på 20,3 procent, något högre än i föregående liknande experiment (avsnitt 2.3). Det är dessutom 0,2 procentenheter högre än för experimentet utan något grundskydd. Det beror troligen på att det är relativt många som ligger runt gränsvärdet för låg ekonomisk standard och i detta experiment är

Figur 6 Grundskydd upp till skälig levnadsnivå med schablonhyra och med förmögenhetsprövning och dess effekt på ett antal mått



60 procent av medianinkomsten 13 319 kronor, 18 kronor lägre än nivån utan grundskydd.¹⁴ Eftersom medianinkomsten är lägre innebär det att en större andel av pensionärerna ligger under gränsen för relativ låg ekonomisk standard.

Dessutom ökar andelen pensionärer under gränsen för absolut låg ekonomisk standard till 4,4 procent. Det tyder på att en del individer med låga pensioner har exempelvis fritidshus, privat sparkapital med mera och därför inte beviljas ett behovsprövat grundskydd med förmögenhetsprövning trots låga inkomster. I det nuvarande grundskyddet är bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd förmögenhetsprövade, men inte garantipensionen.

Jämfört med dagens nivå minskar hushållens disponibla inkomster med 12,8 miljarder kronor.

I detta experiment stramas grundskyddet åt och prövas nu mot förmögenheter samt på hushållsnivå, vilket leder till en marginaleffekt på 37,8 procent, vilket är lägre än tidigare experiment när det prövades på individnivå. Individer som i tidigare experiment fick förmånen på grund av låga allmänna pensioner förlorar nu i många fall delar eller hela förmånen på grund av sin sambos inkomster samt gemensamma förmögenheter. För dessa kan därför enbart höjda pensionsgrundande inkomster höja pensionen i samma utsträckning, vilket leder till att de indirekta marginaleffekterna sjunker.

Respektavståndet blir lägre än i experimentet med folkpension och lika lågt som i det föregående experimentet utan förmögenhetsprövning.

Om man istället för att använda en schablonhyra använder den faktiska hyran sker inga större förändringar av andelen under absolut eller relativ låg ekonomisk standard. Detsamma gäller marginaleffekterna och respektavståndet. Hushållens totala disponibla inkomster skulle dock minska ytterligare med cirka 800 miljoner kronor.

Förmögenhetsprövningen är alltså den faktor som framförallt påverkar hur pass stor andel av pensionärerna som ligger under gränsen för absolut låg ekonomisk standard.

Om grundskyddet endast består av en behovsprövad förmån med förmögenhetsprövning blir det relativt många som hamnar under gränsen för absolut låg ekonomisk standard.

¹⁴ Att nivån 60 procent av medianinkomsten är lägre i ett experiment med grundskydd för äldre än ett utan är svårförklarad. I experimentet utan grundskydd är det 46 000 fler som får ekonomiskt bistånd från kommunen än i detta experiment och det är även fler personer som får bostadstillägg till sjuk- och aktivitetsersättning. Att dessa förmåner tar hänsyn till hela hushållets inkomster skulle kunna vara en förklaring.

2.5. Behovsprövat grundskydd med skattefri garantipension

Nedan visas effekterna av det femte experimentet. I denna utformning av grundskyddet beskattas inte garantipensionen och bostadstillägget är slopat. Skyddet kompletteras med ett bidrag för skälig levnadsnivå, likt experimentet ovan, som innebär ett tillägg likt dagens äldreomsorgsstöd på 5 857 kronor per månad för ensamstående och 4 771 kronor per månad för sammanboende och

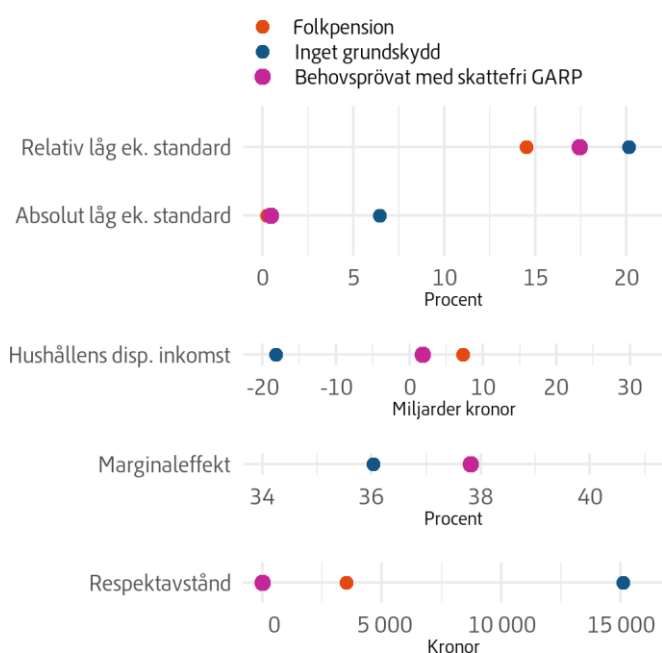
där hänsyn tas till hushållets samlade inkomster. Det sker däremot ingen förmögenhetsprövning och bidraget för schablonhyran är 7 000 kronor per månad för alla (3 500 kr per person för sammanboende). Det här experimentet har en annan profil än de tidigare eftersom garantipensionen inte är behovsprövad utan ges till de med tillräcklig försäkringstid och låg inkomst.

Experimentet innebär att hushållens disponibla inkomster ökar med 1,8 miljarder kronor (lila punkter).

Andelen med låg absolut ekonomisk standard (under normen för ekonomiskt bistånd) minskar till 0,5 procent eftersom beräkningen görs med en högre beräknad schablonhyra jämfört med dagens nivå. Slopad förmögenhetsprövning bidrar också till att fler får en högre inkomst vilket gör att färre individer hamnar under gränsen. Andelen äldre med en disponibel inkomst under relativt låg ekonomisk standard är 17,4 procent vilket är mittemellan experimenten med folkpension och inget grundskydd. Experimentet ger en relativt liten förstärkning av inkomsterna för de med garantipension. Trots detta är det en förhållandevis hög andel med relativt låg ekonomisk standard. Detta kan delvis förklaras av att det krävs 40 år med bosättning i Sverige för att få full garantipension vilket exempelvis personer som har invandrat i vuxen ålder har svårt att uppfylla.

De indirekta margineffekterna för detta experiment uppgår till 37,8 procent, vilket är ungefär samma som föregående experiment. Trots att margineffekterna är ganska höga för garantipensionen, för de allra flesta

Figur 7 Skattefri garantipension och stöd upp till skälig levnadsnivå (lila) och dess effekt på ett antal mått



48 procent, är de lägre än de 100 procentiga effekterna för äldreförsörjningsstödet. Det leder till att de som ersätter äldreförsörjningsstödet med garantipension får en lägre margineffekt. De som i detta experiment får garantipension men inte får något äldreförsörjningsstöd får istället högre margineffekter eftersom avräkningen mot den ökade inkomstpensionen är högre än skattesystemets margineffekter.

Detta experiment ger det lägsta respektavståndet, endast 8 kronor, till och med lägre än för folkpensionsexperimentet i avsnitt 2.1. Anledningen till detta är att den nya nivån för maximalt grundskydd blir hög, strax över 15 000 kronor per månad vilket ligger nära den genomsnittliga disponibla inkomsten för äldre.

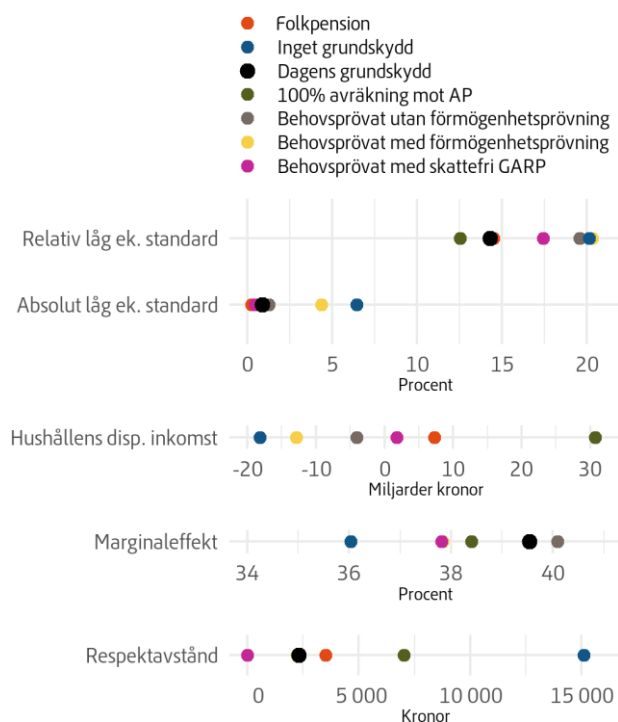
Den skattefria garantipensionen sänker andelen med absolut låg ekonomisk standard men grundskyddsnivån blir så pass hög att respektavståndet blir i stort sett obefintligt.

2.6. Dagens grundskydd versus experimenten

Hur förhåller sig det nuvarande grundskyddet till experimenten?

Figur 8 Dagens grundskydd i förhållande till experimenten

Med dagens grundskydd (svarta punkter) beräknas 14,3 procent av pensionärerna hamna under nivån för relativ låg ekonomisk standard. Det är ungefär samma andel som i folkpensions-experimentet, båda är däremot högre än i experimentet med 100 procent avräkning mot den allmänna pensionen (avsnitt 2.2) som ökade hushållens inkomster med nästan 31 miljarder kronor. Det kan vara värt att påpeka att när man använder sig av den faktiska hyran i bostadstillägget kan man hamna under gränsen för relativ låg ekonomisk standard på grund av att man har en låg hyra. Hade hyran varit högre hade man istället hamnat över gränsen trots att ens disponibla inkomst inte har förändrats.



Dagens grundskydd står sig väl när det gäller att reducera andelen under absolut låg ekonomisk standard, det är endast experimenten med folkpension, 100 procent avräkning mot allmän pension och behovsprövade grundskydd utan förmögenhetsprövning som har en lägre andel med absolut låg ekonomisk standard.

Bostadstillägget och garantipensionen är relativt bra på att minska andelen med relativ låg ekonomisk standard. När dessa två förmåner ersätts med en mer generös variant av äldreförsörjningsstöd ökar andelen till nästan 20 procent. Vid avsaknad av bostadstillägg men en skattefri garantipension minskar den till 17,4 procent. Att sänka den ytterligare från 14,3 procent skulle innebära stora statliga utgiftsökningar.

Dagens grundskydd ger en indirekt marginaleffekt på cirka 40 procent, endast experimentet med grundskydd upp till skälig levnadsnivå på individnivå utan förmögenhetsprövning har ett högre värde. Dagens grundskydd består av flera olika delar som helt eller delvis räknas av mot allmän pension (garantipensionen) samt behovsprövas mot andra inkomster, bostadskostnad och förmögenheter (bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd). Garantipensionen räknas av krona för krona upp till ett visst belopp och därefter med 48 procent av en krona tills förmånen är helt utfasad. Bostadstillägget reduceras med inkomster och förmögenhet upp till dess att förmånen är utfasad. Marginaleffekterna i dagens allmänna inkomstgrundande pensionssystem är således höga vid lägre inkomster, men trappas ned vid högre inkomster, upp till och med intjänandetaket för allmän pension.

Gränserna för när marginaleffekterna i någon mening upphör är inte lika tydligt i dagens system utan är flytande beroende på inkomst, förmögenhet och bostadskostnad. Exempelvis kan en individ med högt belånat hus, och därmed en hög boendekostnad via bolåneräntan, få ett högre bostadstillägg än en individ med lägre inkomster men med lågt belånat boende och därmed låg boendekostnad. De skattade marginaleffekterna med dagens grundskydd är dock i den högre änden av de jämförda experimentens utformning.

Respektavståndet i det nuvarande systemet är relativt lågt, 2 300 kronor. Till och med folkpensionsexperimentet har ett större respektavstånd jämfört med dagens maximala nivå eftersom 14 000 kronor ger ungefär 11 800 kronor per månad efter skatt. I det nuvarande är äldreförsörjningsstöd och bostadstillägget skattebefriat och ger därmed en högre högsta nivå för grundskyddet.

I januari 2020 var det cirka 780 000 personer som fick minst en krona utbetald från någon av grundskyddsförmånerna. Det är däremot förhållandevis få personer som får den maximala nivån. 300 personer får maximalt äldreförsörjningsstöd, 3 000 personer maximal garantipension och 2 500 personer maximalt bostadstillägg. Nivån som man använder för att beräkna respektavstånd är därmed en relativt teoretisk gräns. De flesta som får del av grundskyddet får inte så höga belopp, medianbeloppet är 1 500 kronor per månad och medelbeloppet 2 700 kronor. Respektavståndet beräknas så att säga till ett atypiskt typfall. Det som däremot komplicerar bilden är att man kan erhålla en kombination av de olika

grundskyddsförmånerna. Om man summerar de olika förmånerna är det ungefär 11 000 personer som får mer än 12 857 kronor utbetalt från grundskyddet för äldre.¹⁵

Av de 780 000 personer med någon form av grundskyddsutbetalning är det cirka 65 000 personer som inte har någon utbetalning av inkomst- eller tilläggspension. Nio av tio utan inkomst- eller tilläggspension har garantipension, hälften har bostadstillägg och en fjärdedel äldreförsörjningsstöd. I genomsnitt får de som inte har någon inkomstrelaterad allmän pension 7 400 kronor från grundskyddet för äldre.

¹⁵ Efter skatt blir antalet personer lägre i och med att garantipensionen beskattas.

3. Diskussion

Grundskyddet för de äldre är till för att säkerställa en skälig levnadsnivå. Dock är garantipensionen inte utformad på ett sådant sätt att den kan anses uppfylla det syftet, den är både för ”generös” och för ”snål” för att kunna anses syfta till att säkerställa en skälig levnadsnivå. För generös eftersom den bortser från dels pensionärens inkomster utöver inkomstpensionen, dels hushållets inkomster i övrigt, även om garantipensionen för sammanboende är lägre än för ensamboende. För snål eftersom garantipensionen inte är tillräckligt hög för att kunna leva på om inte det finns någon annan i hushållet som kan stå för till exempel boendekostnaden. Detta var lagstiftaren väl medveten om i utformningen av garantipensionen.¹⁶ Grundtanken var att åstadkomma en övergång från ordningen med ATP, pensionstillägg, folkpension och särskilt grundavdrag till den nya ordningen med ett allmänt pensionssystem som var inkomstgrundat från första kronan och att trygga ekonomin vid sidan av boendekostnaden. Garantipensionen skulle ”under överskådlig tid framöver” samexistera med ett behovsprövat bostadsstöd.

Grundskyddet och ålderspensionssystemet kan i huvudsak konstrueras på tre olika sätt:

- a) Beskattningsbart bidrag och allmän inkomstgrundad pension,
- b) Skattefritt bidrag och allmän inkomstgrundad pension samt
- c) Enbart en lika stor pension för alla oavsett tidigare förvärvsinkomster

Det går även att ha konstruktioner som i olika utsträckning kombinerar a) och b). Bidragens nivå och konstruktion kan varieras på otaligt många sätt, individuell prövning eller hushållsprövning, med och utan inkomst- och förmögenhetsprövning med mera. Det sista sättet c) benämns i denna rapport för folkpension och den kan vara både beskattningsbar eller skattefri.

Varje utformning av grundskydd måste finansieras med skatter eller avgifter, därför har finansieringen i sig effekter för såväl individer som samhället. Det innebär också att om grundskyddet ändras kommer det att få effekter för individer och samhället. Nedan beskrivs några sådana effekter.

Grundskyddet har en omfördelande effekt och en alternativ kostnad

Det råder en direkt konflikt mellan målen om försäkringsmässighet med raka rör mellan intjänande och pension – livsinkomstprincipen – och grundskyddet. Dessa kan inte förenas såvida inte alla pensionärer har livsinkomster som ger en inkomstgrundad pension över grundskyddets nivå. Ett sätt att minska margineffekterna är att minska behovet av

¹⁶ Sou 1994:20 s. 215

grundskyddet genom att höja de inkomstgrundade pensionerna. Höjda pensioner är dock inte gratis utan betalas av någon, till exempel av de försäkrade personerna genom ett höjt, obligatoriskt, pensionssparande. Ett annat sätt att höja de månatliga pensionerna är att höja pensionsåldern – även det kan anses ”betalas” av de försäkrade själva.

Grundskyddet innebär en omfördelning av inkomster. Skatt tas ut av enskilda individer och staten betalar sedan ut dessa till de äldre med relativt sämre ekonomi. Denna statliga utgift kunde alternativt användas för andra behov eller alternativet för att sänka skatterna med motsvarande. Skatten som tas ut och fördelas till andra påverkar marginalsatterna och får marginaleffekter.

Marginaleffekter – påverkan på arbetsutbudet

Skatten tas oftast ut av de förvärvsaktiva för att stödja de äldre som har relativt låga inkomster. Skatteuttaget kan ha en negativ inverkan på drivkrafterna för arbetet. Med marginaleffekt avses vanligtvis hur stor del av en inkomstökning som faller bort i ökad skatt och eller minskade bidrag. I denna rapport avser inkomstökningen istället en ökning av den inkomstgrundade pensionen. En nackdel med att presentera marginaleffekten med ett enda värde är att det kan vara svårt att få en känsla för vad det egentligen innebär. I grundskyddsexperimenten kan effekten i vissa grupper skilja sig från det redovisade värdet, något vi har försökt att behandla genom att i vissa experiment beskriva marginaleffekter på ett mer teoretiskt plan.

Marginaleffekter kan förefalla som något abstrakt och teoretiskt men de har den mycket verkliga och negativa effekten att människors förmåga att förbättra sin ekonomi genom mer arbete, eller ökad inkomst utan att arbeta mer, delvis berövas dem. Dessutom kan grundskyddet skapa långsiktiga marginaleffekter för den enskilde av ett lägre pensionsutfall av tidigare arbete. Den långsiktiga effekten har även den en negativ effekt på arbetsutbudet genom att pensionsbeslutet påverkas. Hur stora dessa effekter blir är osäkert men de är troligen negativa och inte helt obetydliga. Utöver ekonomiska effekter finns moraliska och rättviseaspekter på frågorna om kopplingen mellan inkomst, inbetalade avgifter/skatter och vad den enskilde får ut i pension. Uppfattningen om vad som är rätt rättvisa skiljer sig dock mellan människor.

Människor har dock generellt sett svårt att bedöma värdet av någonting långt fram i tiden. Det går att argumentera för att närliggande ekonomiska behov, mitt i livet, är större än dagens bedömning av framtida behov, vilket talar för att höga marginaleffekter inom ett pensionssystem inte nödvändigtvis skulle påverka dagens arbetsutbud i någon större omfattning. Men ju närmre pensionstillfället en individ kommer, enligt denna logik, desto mer påverkas arbetsutbudet vid höga marginaleffekter. Och för individer som redan tar ut sin pension blir marginaleffekterna än mer betydelsefulla vid ett beslut om att fortsätta arbeta eller inte.

Andelen med låg inkomst

Syftet med grundskyddet är som nämnts att säkerställa en viss ekonomisk nivå. Ett problem är vad som avses med tillräcklig standard eller skälig levnadsnivå. Varken regeringen eller riksdagen har formulerat några mål eller mått i dessa avseenden, annat än vad som med hjälp av viss möda och hypoteser kan uttolkas ur reglerna för grundskyddet. Ett komplicerande faktum är vidare att låg ekonomisk standard rimligen mäts på hushållsnivå och inte individnivå, samtidigt som diskussionen om pensioner ofta utgår från individer. Socialtjänstlagen reglerar hushållsindividernas rätt till försörjningsstöd och en skälig nivå kan vara Socialstyrelsens norm för ekonomiskt bistånd. I nuvarande regler för grundskyddet till äldre råder andra och högre nivåer som lagstiftaren ansett vara skäliga.

Nivån kan vara i absoluta termer – till exempel Socialstyrelsens norm för ekonomiskt bistånd – eller relativt andras inkomster i samhället. Exempel på den senare är måttet relativt låg ekonomisk standard, 60 procent av medianinkomsten, där inkomsten utgörs av hushållets samlade disponibla inkomster justerat för försörjningsbördan. Andelen pensionärer som har låga inkomster säger inte något om hur utformningen av grundskyddet skulle kunna öka eller minska de äldres behov av ekonomiskt stöd för att nå en skälig levnadsnivå. De är en god indikator för att följa utvecklingen för ett givet grundskydd, om det är fler eller färre som är i behov av grundskyddet och hur stort det förändrade behovet av ekonomiskt stöd är. Däremot kan måtten vara missvisande och otillräckliga när olika typer av grundskyddslösningar ska jämföras med varandra. Skälet till detta är att andelen inte reflekterar den lägre delen av inkomstfördelningen. Anta exempelvis att 10 procent av de äldre har en inkomst under den skäliga nivån och att dessa i snitt saknar 4 000 kronor per månad för att nå upp till den nivån. Ett alternativt grundskydd skulle kunna innebära att 40 procent ligger under nivån men att dessa pensionärer saknar i snitt enbart 100 kronor per månad. Det andra grundskyddet krymper alltså gapet till skälighetsnivån mer, men har en högre andel som befinner sig under den. Gapet är således ett kompletterande mått till andelen under en viss nivå. Vad som är bästa grundskyddet av de två kan dock ändå bedömas vara det första om det innebär lägre marginaleffekter och i övrigt mindre störningar för ekonomin.

Ett ändrat grundskydd kan påverka den relativa gränsen för låg ekonomisk standard, eftersom pensionerna ingår i beräkningen av gränsvärdet. Det finns sannolikt även en liten effekt av att gränsvärdet för nivån ändras, eftersom inkomstfördelningen och medianinkomsten ändras av ett ändrat grundskydd. Denna effekt på andelen är dock marginell. Resultatet av vissa experiment kan dock vara svåra att förstå. Ett alternativ är att låsa gränsvärdet, men till vilket grundskyddssystem? I denna rapport har vi valt att låta den relativa gränsen röra sig med valt grundskydd, något som i varje fall ur en teoretisk synvinkel är mer rätt än att låsa den.

Skillnaden i pension mellan kvinnor och män – pensionsgapet – och mellan de med och utan grundskydd, så kallat respektavstånd

Valet av pensionslösning med grundskydd ger olika effekt på kvinnors och mäns pensioner, vilket påverkar det så kallade pensionsgapet. I och med att kvinnor i genomsnitt har lägre livsinkomster och därmed pensioner leder generösare grundskyddssystem till ett minskat pensionsgap. I exemplet där en folkpension ersätter inkomst- och tilläggspensionen samt grundskyddet består gapet endast av skillnaden mellan kvinnors och mäns premie- och tjänstepension. Störst pensionsgap har exemplet helt utan grundskydd. Reglerna för vårt nuvarande grundskydd och den allmänna inkomstgrundande pensionen är könsneutrala. Undantaget är änkepengionen, som inte har behandlats i denna rapport, men förmånen är under utfasning och det är relativt få som får den nybeviljad. Den minskar ändå pensionsgapet eftersom det är många äldre änkor som fortfarande får den.

Med respektavstånd avses vanligen skillnaden i pensionsutfall för en individ som har arbetat hela livet jämfört med en som inte har arbetat och som därmed får del av grundskyddet. Oftast beräknas respektavståndet för individer utan beaktande av hushållssituation. Det ger en skev bild eftersom grundskyddets bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd beräknas för hushåll och de flesta pensionärer lever i flerpersonershushåll. Samtidigt kan den individcentrerade beskrivningen av respektavståndet försvaras med att den inkomstgrundade pensionen är helt individuell och att beskrivningen är lättare att förstå.

Makroekonomiska effekter – sannolikt av marginell betydelse

Grundskyddets utformning har betydelse för de kostnader som är förenade med att administrera förmånerna, i förhållande till utbetalningarnas samlade storlek är de dock relativt sett lägre. Grundskyddet kan också få vissa makroekonomiska effekter av att de som genom skatt betalar kostnaden för grundskyddet har en annan konsumtionsbenägenhet än de som får del av grundskyddet. Sannolikt sparar de yngre förvärvsaktiva mer än pensionärerna och de yngres konsumtion är sannolikt lägre än vad pensionärernas är. Grundskyddet skulle därmed ha vissa positiva effekter för samhällsekonomin. Grundskyddet påverkar även relationen mellan staten och kommunerna genom att staten avlastar kostnader för kommuner med relativt stor andel äldre. Övriga kommuner får en större börda genom att deras kommuninvånare får betala en relativt högre kommunalskatt. Det är dock troligt att staten på något sätt hade kompenserat kommunerna om förhållandena skulle förändras mot idag, till exempel om garantipensionen hade blivit skattefri.

4. Metod

Rapporten beskriver aspekter av dagens grundskydd – garantipension, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd – samt några alternativa regler för grundskyddet och ”experimentens” effekt på bland annat individernas och hushållens ekonomi, andelen äldre som berörs med mera.

Analyserna grundar sig på Statistiska centralbyråns (SCB) mikrosimuleringsmodell FASIT som använder sig av undersökning om hushållens ekonomi från 2017, framräknad till 2020 med avseende på befolkning, ekonomi och dagens regler.

Mikrosimuleringsmodellen FASIT

Modellen utgår från undersökningen om hushållens ekonomi som är ett urval av hushållen i Sverige från 2017 omfattande cirka 1,7 miljoner individer. Urvalet är framskrivet till 2020 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler – inklusive de i budgetproposition för 2020 föreslagna regler om bland annat grundskydd och ändrade skatteregler. För mer information om modellen hänvisas till SCB:s hemsida¹⁷. Eftersom det är ett framskrivet urval är resultaten behäftade med en viss osäkerhet.

Hushållets disponibla respektive individuell disponibel inkomst

Fördelningsanalyser utgår oftast från hushållens disponibla inkomster, det vill säga samtliga familjemedlemmars inkomster efter skatt och bidrag. För att ta hänsyn till att hushållen skiljer sig åt i antal familjemedlemmar och olika åldrar – nyttjas olika ekvivalensskalor för att ta hänsyn till hushållets försörjningsbörda. Dessa så kallade ekvivalensskalor ger för hushållen olika antal konsumtionsenheter. Ekvivalensskalorna tar hänsyn till de stordriftsfördelar som antas råda av att vara fler personer i hushållet där sammanboende par till exempel inte behöver ett dubbelt så dyrt boende jämfört med en ensamstående person.

Inkomsten med hänsyn till antalet konsumtionsenhet benämner vi med många andra som ekonomisk standard.

I denna rapport ser vi dock främst till individerna och deras inkomster efter skatt och bidrag, så kallad individuell disponibel inkomst.

Avsteg från individuell disponibel inkomst sker naturligt i rapporten när antalet och andelen personer med låg ekonomisk standard redovisas.

Med individuell disponibel inkomst avses således de enskilda individernas inkomst efter skatt och bidrag där de hushållsanknutna bidragen, bland

¹⁷ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/fordelningsanalytiskt-statistiksystem-for-inkomster-och-transfereringar-fasit/>

annat BTP och ÄFS, har fördelats jämnt mellan de vuxna individerna i hushållet.

Referenser

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

Äldres marginaleffekter - beskrivning av marginaleffekter och olika förslag till ökad pension. Pensionsmyndigheten

Äldres med låga inkomster - beskrivning av de äldres inkomster, andelen "fattiga" pensionärer. Pensionsmyndigheten

www.pensionsmyndigheten.se

