

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Garantitillägg i bostadstillägget Ds 2022:3

IFAU avstyrker förslaget om ett införande av ett garantitillägg i bostadstillägget (avsnitt 4.2).

De främsta anledningarna är att:

- Reformen har betydande konsekvenser för de offentliga utgifterna, men är svagt motiverad och bristfälligt analyserad utifrån ett ekonomiskt perspektiv.
- Förslaget stärker ytterligare incitamenten att sluta arbeta vid 65 års ålder eller vid den framtida riktåldern.
- Det finns risker förknippade med skyndsamheten i implementeringen – förmånen är tänkt att betalas ut redan i augusti i år.

### Vikten av och dilemmat med drivkrafter

Det finns en inbyggd målkonflikt vid utformningen av pensionssystemet. Å ena sidan är det viktigt att det finns starka incitament att jobba mycket över livsryckeln, och att den som arbetat ett helt yrkesliv har högre pension än den som inte gjort det. Å andra sidan har pensionssystemet också till uppgift att skydda äldre från fattigdom. Dilemmat ligger i att ju högre förmåner pensionssystemet garanterar pensionärer med svag inkomsthistorik, desto lägre blir drivkrafterna att arbeta under den yrkesverksamma delen av livet.

En bärande tanke bakom det svenska pensionssystemet är att pensionsförmånerna ska vara kopplade till livsinkomsten. Samtidigt finns det ett grundskydd (garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd), som till skillnad från inkomstpensionen och premiepensionen saknar sådan tydlig koppling och direkt finansieras via statsbudgeten.

### Garantitillägget innebär stora förändringar av grundskyddet

Förslaget om ett garantitillägg, som beräknas belasta statsbudgeten med drygt 9 miljarder per år de närmaste åren, innebär stora förändringar av grundskyddet. Så vitt vi kan bedöma är den tekniska konstruktion som föreslås rimlig, även

om den med nödvändighet komplicerar grundskyddet. Men de ekonomiska konsekvenserna hade kunnat utredas mer.

### **Kopplingen mellan livsinkomst och pension försvagas**

Garantitillägget höjer levnadsnivån bland dem som omfattas av grundskyddet och innebär att kopplingen mellan livsinkomsten och pensionen försvagas. De förmåner grundskyddet erbjuder får tas ut vid den s.k. riktåldern, i dag 65 år. Om nivån på grundskyddet höjs blir riktåldern en allt viktigare signal för låginkomsttagare om utträde ur arbetslivet vid just den åldern.

Eftersom dagens äldre kvinnor i genomsnitt har lägre livsinkomster än män, har också kvinnor i genomsnitt lägre pensioner. Därför gynnas rent mekaniskt kvinnor över riktåldern av garantitillägget. Det gäller särskilt ensamstående kvinnor. Men garantitillägget utgör knappast någon långsiktig lösning på det strukturella problemet att kvinnor i genomsnitt över livsryckeln tjänar in väsentligt lägre inkomster än män, utan kan tvärtom bidra till att förvärpa det.

### **Mycket höga marginaleffekter**

Det faktum att garantitillägget trappas ner med 38 procent av den intjänade inkomstpensionen i ett snävt intervall mellan 11 850 och 14 350 kronor i månaden innebär att marginaleffekten blir mycket hög vid dessa nivåer. Med "marginaleffekt" avses här hur mycket av en ökning i inkomstpension (som uppkommer av en ökning i arbetsinkomst under den yrkesverksamma delen av livet) som faller bort på grund av skatte- och pensionssystemet under tiden som pensionär.

Figur 5.6 och 5.7 illustrerar att garantitillägget ger upphov till extrema marginaleffekter. Marginaleffekterna överstiger till och med 100 procent i det intervall där tillägget trappas ner. Här leder alltså förslaget till att en högre livsinkomst ger lägre pension, vilket naturligtvis strider mot de ursprungliga intentionerna med det svenska pensionssystemet.

I det stora perspektivet ska dock kanske inte betydelsen av just dessa extrema marginaleffekter, som orsakas av garantitillägget, blåsas upp. Om man tar hänsyn till det ordinarie bostadstillägget är marginaleffekterna generellt sett redan mycket höga upp till en inkomstpension på cirka 22 000 kronor i månaden (se Figur 5.7). Detta även i frånvaro av garantitillägget. Men ur incitamentssynpunkt är självfallet garantitillägget ett steg i fel riktning.

### **Incitamenten till arbete efter pensionering**

Den sparsmakade diskussion om arbetsutbudsincitament som förs i promemorian rör enbart relationen mellan den inkomstgrundande pensionen (livstidsinkomsten) och disponibla inkomsten som pensionär. Detta är en naturlig utgångspunkt, och ett vanligt fokus även i forskningslitteraturen. Dessa

marginaleffekter säger emellertid inte något om incitamenten att jobba *efter det* att individen har pensionerat sig.

Noterbart är att garantitillägget, som beror på inkomsthistorik men inte nuvarande inkomster, ger starkare drivkrafter att jobba efter pensionering jämfört med det ordinarie bostadstillägget. Det senare prövas nämligen också mot pensionärens nuvarande inkomster och förmögenhet. Det är emellertid oklart hur stor denna förbättring är i förslaget, eftersom även fribeloppet för det ordinarie bostadstillägget höjs.

Det går naturligtvis också att argumentera för att det ordinarie bostadstillägget är mer fördelningspolitiskt träffsäkert än garantitillägget, då det ordinarie tar hänsyn till hela hushållsekonomin (inklusive förmögenhet). Dessutom måste pensionären ansöka om ordinarie bostadstillägg – till skillnad från garantitillägget som betalas ut automatiskt till den som är berättigad.

### **Mer analys och bättre motivering behövs**

En fördelningspolitiskt motiverad reform av denna dignitet bör rimligen föregås av en gedigen analys av hur levnadsstandarden ser ut i de grupper som ska lyftas ekonomiskt. Promemorian innehåller ett avsnitt som diskuterar pensionärers ekonomiska situation (avsnitt 3.6), men fokuserar dessvärre uteslutande på *relativa* fattigdomsmått (pensionärers ekonomiska position i förhållande till medianinkomsten i befolkningen). Det är långt ifrån uppenbart att det prisindexerade grundskyddet bör syfta till att trygga en viss relativ inkomstnivå.

### **Planering och genomförande?**

Det ska slutligen påpekas att det går att sätta starka frågetecken för reformens planering och genomförande.

Enligt den ambitiösa tidsplanen ska garantitilläggen börja betalas ut i augusti i år. Regeringen skriver (s.114) att "[m]ot bakgrund av den snäva tidsramen för reformen finns det en risk för att fullständigt uppdaterad information för personer med pågående uttag av garantipension och nödvändiga administrativa system inte finns på plats inför ikraftträdandet. För att garantitillägg ändå ska kunna lämnas från och med augusti 2022 krävs att vissa undantag från den ordinarie hanteringen av ärenden görs övergångsvis."

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Håkan Selin har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Lisa Laun deltagit.

Maria Hemström Hemmingsson

Håkan Selin