



YTTRANDE

2022 - 03 - 11

Ds 2022:3

Socialdepartementet

103: 33 Stockholm

## Yttrande över promemorian Garantitillägg i bostadstillägget, Ds 2022:3

SPF Seniorerna, Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund (SKPF) och Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG) har beretts tillfälle att yttra sig över förslagen i rubricerad promemoria och lämnar följande synpunkter.

### Inledning

Vi är **positiva** till förslaget plånbokseffekter då det ger de sämst ställda pensionärerna, däribland många kvinnor, ett välbehövligt tillskott. Vi har dock flera principiella invändningar mot förslaget.

Vi välkomnar garantitillägget då pensionärerna som har lägst inkomster kommer att kunna ta del av det och ofta i form av fullt garantitillägg. Dessutom, en del äldre med grundskydd har under de senaste åren fått stå tillbaka då förstärkningar i grundskyddet främst har gjorts i bostadstillägget och inkomstpensionstillägget nådde inte alla med garantipension. En stor andel av de som har garantipension utgörs av kvinnor som har arbetat i välfärdsyrken och trots år av slit har de behövt se sin inkomstrelaterade pension kompletterad med garantipension. Garantitillägget kommer också att kunna införas snabbt, vilket är positivt.

Tills vi har uppnått en jämställd arbetsmarknad, jämlika livsinkomster och en bättre arbetsmiljö för alla så kan garantitillägget stärka ekonomin för äldre med låg pension, i synnerhet för de med lägst pensioner - ensamstående äldre kvinnor.

Men grundproblemet för merparten pensionärer är att ett långt arbetsliv och avgiftsinbetalningarna inte medför en tillräckligt god pension, särskilt för personer med låg och medellön. Med dagens låga nivå i den inkomstrelaterade allmänna pensionen innebär det att hälften av alla pensionärer omfattas av garantitillägget. Det är därmed uppenbart att pensionssystemet inte levererar tillräckliga pensioner, trots många års arbete. Detta är något som vi pensionärsorganisationer länge påpekat vilket medges i och med garantitilläggets konstruktion. Således måste den inkomstbaserade allmänna pensionen förbättras. Att reformer genomförs för att stärka den inkomstbaserade allmänna pensionen blir av än större vikt vid ett införande av garantitillägget. Detta för att bevara livsinkomstprincipen och arbetslinjen.

Införandet av ännu ett skattesubventionerat tillägg är dock inte helt oproblematiskt då det kringgår flera grundprinciper i pensionssystemet. Det är mycket olyckligt att flera grundprinciper bryts – såväl principen om värdet att arbeta ihop sin pension som att pensionen ska finansieras via avgifter, därtill skadas normerna för grundskyddet.

Det finns redan sedan tidigare ett betydande legitimitetsproblem i pensionssystemet, detta då många pensionärer trots ett långt arbetsliv får en pension efter skatt i paritet med fullt grundskydd. Med ett garantitillägg kommer det dock att bli än mindre lönsamt att ha arbetat ihop sin pension. Respektavståndet eroderas, precis som livsinkomstprincipen. Drivkrafterna till arbete minskar. Garantitillägget gör att vi går mot ett fullskaligt grundtrygghetssystem.

Ett annat brott mot principerna är att inkomstrelaterad allmän pension ska finansieras via pensionsavgifter och det är dessa som ska bestämma individens pension. Men med garantitillägget kommer pensionsnivån även att bestämmas av politiska beslut och dessutom finansieras via statskassan.

De hittills gällande särdragen i garantipension respektive bostadstillägg blandas i garantitillägget samtidigt som indexering liknande inkomstrelaterad pension införs. Med andra ord, med ett garantitillägg förändras grundskyddets funktion och dess syfte blir otydligt.

Om pensionssystemet ska uppnå legitimitet måste politiken i klart högre grad än hittills vårda och utveckla systemet. Trygga och långsiktiga renoveringar behöver då prioriteras framför rådande kortsiktigt lappande-och lagande. Hållbara och förutsägbara åtgärder behöver rikta in sig på problemens kärna, de olika bristerna i pensionssystemet och att det lönar sig dåligt att arbeta ihop sin pension.

Vi menar att det är avgörande att det görs en översyn av hela pensionssystemet, alla dess olika delar måste kunna justeras och hänsyn finnas till kopplingar med övriga samhället. På något annat sätt kan inte ett hållbart och pålitligt system bli verklighet.

För att komma till rätta med ett allt svagare respektavstånd och systemets sjunkande legitimitet krävs åtgärder inom systemet som stärker den inkomstrelaterade pensionen. En uppenbar åtgärd är att pensionsavgiften återgår till den ursprungligen tänkta avsättningen på 18,5 procent och att en sådan justering kommer både dagens och framtidens pensionärer till del samt att detta görs skyndsamt. En total översyn av de inkomstrelaterade delarna av systemet bör i sig göras, samtidigt kan det inte bortses från att det också finns bekymmer i grundskyddet.

## Synpunkter på utredningen

### 4.1 Inledning

Garantitillägget väntas ges fullt ut upp till cirka 11 850 kronor per månad i allmän pension, och därefter reduceras för att upphöra vid omkring 14 350 kronor per månad. Gränserna för när garantipension inte längre ges ligger år 2022 på cirka 12 800 kronor för ensamstående och på cirka 11 400 kronor för sammanboende. Detta medför att den nya grundskyddsförmånen garantitillägg kommer att beröra personer som idag inte bedöms behöva grundskydd, personer som enbart har inkomstrelaterad pension. Sammantaget har omkring 800 000 personer idag grundskydd i någon form medan nära 1 miljoner personer väntas få garantitillägg. Det betyder att med garantitillägget utvidgas grundskyddet med 150 000 till 200 000 personer.

Samtidigt blandas i garantitillägget de olika särdragen från garantipension och bostadstillägg. Garantipension syftar till allmän välfärd och generell konsumtion, den utbetalas utan större beaktning av hushållets övriga inkomster. Vidare betraktas garantipension som en del av allmän pension och kan utbetalas till personer som bosätter sig i andra EU-länder. Garantipension beskattas och prisindexeras. Ofta utgör garantipensionen en utfyllnad till den inkomstrelaterade allmänna pensionen. Bostadstillägget är ett ekonomiskt stöd för individens boendeutgifter, det prövas mot hela hushållets inkomster samt eventuell förmögenhet. Det kan enbart ges till bosatta i Sverige, som tar ut full allmän pension och det är skattefritt. Förändringar i bostadstillägget är inte indexerade, utan följer av politiska beslut. Garantitillägget medför därmed en blandning av grundskyddets olika delar och syftet blir otydligt.

Samtidigt är grundskyddets syfte att vara ett ekonomiskt stöd till de personer som av olika anledningar inte har fått ihop en tillräcklig pensionsinkomst genom förvärvsarbete (eller i en del fall har en hög bostadskostnad). Med garantitillägget kommer dock ungefär hälften av landets pensionärer omfattas av grundskyddet,

vilket generellt sett inte är ett grundskydds syfte i ett pensionssystem som ska grundas på avgiftsinbetalningar vars storlek ska bestämma pensionsnivån.

I sammanhanget kan det konstateras att många pensionärer trots långa arbetsliv inte får en tillräcklig pension. Detta löses dock företrädevis genom att inte enbart förändra i grundskyddet, utan också att avsättningen till den inkomstrelaterade pension ökar så att också värdet av arbete för pensionen stärks och principerna om såväl avgiftsfinansiering som livsinkomst bibehålls.

#### *4.4.1 Beräkningsunderlaget*

Garantitillägget tillför ytterligare krångligheter till ett redan krångligt system. För att ta del av oavkortat garantitillägg krävs 40 års bosättningsstid i Sverige. Personer med färre år kan ta del av ett avkortat garantitillägg. Det innebär att för de med kortare bosättningsstid i Sverige kan garantitillägget bli mycket lågt och att de hänvisas till äldreförsörjningsstödet.

Om inkomstgrundad allmän pension beräknad som om den hade tagits ut vid exakt 65 års ålder, och inte den faktiskt utbetalda pension som individen får, ska gälla så kommer en del personer som har tagit ut allmän pension före 65 års ålder att bli förlorare och få en mindre summa garantitillägg än vad som vore fallet om den faktiska pensionen ligger till grund för beräkningen. Tidpunkten för uttag av allmän pension avgör då garantitilläggets storlek, inte faktisk utbetald allmän pension, vilket kan leda till upplevda oklarheter och orättvisa.

#### *4.7 Garantitillägget och EU-rättsliga samordningsbestämmelser*

Garantitillägget beskrivs växelvis som en pensionsreform, växelvis som ett bidrag samtidigt som det ska vara en del av grundskyddet. Vi vill peka på behovet av tydlig kommunikation och äldres värdighet i detta sammanhang.

#### *4.9 Vissa ändringar inom bostadstillägget och påverkan på avgifter enligt socialtjänstlagen samt bruttoinkomsten i bilstödet*

Det är positivt att garantitillägget inte ska påverka avgifterna i äldreomsorgen, men det är av vikt att detta följs upp så att inte andra kommunala avgifter höjs och inkomstillskottet, då tvärtemot syftet, hamnar hos kommunerna.

#### *5.1.1 Hur många män och kvinnor berörs av reformen*

Jämställda löner behövs för jämställda pensioner, men det dröjer många år innan vi är där. Inkomstgapet mellan män och kvinnor minskar med förslaget om garantitillägg, vilket är positivt, men det minskar inte klyftorna tillräckligt. Vi välkomnar därmed fler reformer som ger jämställda löner, ett hållbart arbetsliv samt ett krafttag mot åldersdiskrimineringen i samhället.

### 5.1.2 Fördelningsanalys

Vi vill framhålla att garantitillägget i huvudsak når de som har lägst pensioner, och kommer att ge ett välbehövligt tillskott i plånboken, vilket vi välkomnar av flera skäl. Fördelningsmässigt kommer omkring den fjärdedel av pensionärerna som har lägst inkomster att kunna ta del av ett garantitillägg, och ofta i form av fullt garantitillägg. Garantitillägget kommer att kunna införas snabbt, vilket behövs inte minst mot bakgrund av stigande priser på el, bränsle och livsmedel.

Mot bakgrund av de senaste årens förändringar som rör pensionärers inkomster har en del av personerna med grundskydd fått stå tillbaka. Det är framför allt i bostadstillägget som olika förstärkningar har gjorts medan garantipensionen enbart ökat med 200 kronor som följd av politiska beslut. Inkomstpensionstillägget som infördes under 2021 nådde bara en del av de med garantipension. Det är också av vikt att i sammanhanget påminna om att många kvinnor som arbetat i välfärdsyrken, trots många års slit, ändå behöver se sin inkomstrelaterade pension kompletterad med garantipension. Det ska heller inte glömmas bort att bland pensionärerna finns personer som inte kunde göra om sina livsval när vi gick från ATP-systemet till nuvarande system där hela livets inkomster ska räknas. Merparten av de som berörs av ett garantitillägg har i förhållandevis stor grad förvärvat arbetat, men de otillräckliga avsättningsnivåerna och att det lönar sig dåligt att arbeta ihop pensionen spelar in.

Det är sannolikt att många i de lägre decilerna kommer att kunna få garantitillägg. Men garantitillägget är inte optimalt träffsäkert, då en del i de högsta decilerna också väntas få del av det. De senare är sannolikt sammanboende och det är då hushållets samlade inkomst som gör att de återfinns i de högre decilerna. Garantitillägget har därmed en svagare fördelningsmässig profil jämfört med exempelvis bostadstillägget.

Detta betyder också, att en ensamstående person med allmän inkomstgrundad pension på 14 500 kronor i månaden inte får något garantitillägg alls medan en sammanboende person i den högsta inkomstgruppen får garantitillägg. Den förra har sannolikt arbetat ihop hela sin pension och har få andra inkomster än pension samt är ensamstående, och har därmed troligen ett större behov av högre inkomst än den med låg pension som bor i ett hushåll med hög inkomst. Detta rimmar inte väl med att det ska löna sig att ha arbetat eller att grundskydd bör beakta individens ekonomiska skydd och standard.

### 5.1.3 Marginaleffekter

Det föreslagna garantitillägget väntas medföra stora marginaleffekter. I tillägg till de marginaleffekter som redan finns i garantipensionen. Följden blir att ett högre intjänande till den inkomstrelaterade pensionen resulterar i antingen bara en

marginellt högre disponibel inkomst eller att den disponibla inkomsten inte ökar. Detta påverkar drivkraften att arbeta starkt negativt, det kommer inte att löna sig att arbeta ihop sin pension för flera av de inkomstnivåer där garantitillägget väntas träffa. Därtill förväntas att drivkrafterna att arbeta längre upp i åren för personer som närmar sig pensionering också påverkas negativt.

#### *5.1.4 Ekonomiska konsekvenser för staten*

Det är betydande belopp bestående av skattemedel som förväntas användas till att finansiera garantitillägget, dryga 9 miljarder kronor på årsbasis. I dagsläget står utgifterna för garantipension och bostadstillägg tillsammans för omkring 25 miljarder kronor per år. Grundskyddsformånerna i statsbudgeten ökar med mer än en tredjedel, men som tidigare nämnts är träffsäkerheten fördelningsmässigt inte optimal. För de med grundskydd skulle grundskyddsformånerna på olika sätt kunna göras mer träffsäkra och något mer generösa, samtidigt som det är avgörande att syftet med dessa förmåner bibehålls.

## **Synpunkter på hur förslagen påverkar principerna i systemet**

### **Hantering av statligt pensionssystem**

För att pensionssystemet och pensionspolitiken ska kunna uppnå legitimitet och tillit bland befolkningen krävs att systemet uppnår sina syften och att politiken klarar av att såväl vårda som utveckla systemet. Dessvärre har inte detta gjorts på ett tillfredställande sätt, inte heller vad gäller förbättringar i arbetsmiljö och arbetet för jämställda löner. Bara det senaste året har beslutats om inkomstpensionstillägg och trygghetspension samt diskuterats kring införandet av en gas och pensionsavgiftshöjningar. Nu föreslås ett garantitillägg, som gynnar de med låg pension men eroderar respektavståndet, vilket ytterligare understryker den osammanhängande och otydliga hanteringen av pensionsfrågorna.

### **Principen om arbete som grund för pensionen**

Den sannolikt viktigaste punkten för systemets legitimitet är principen om att den som arbetar och betalar in pensionsavgifter under yrkeslivet också får en rimlig pension där nämnda arbetsinsatser gör skillnad för vederbörandes pension, exempelvis jämfört med den som förvärvat arbetat lite eller inte alls. Detta respektavstånd är i dagsläget marginellt. Ungefär hälften av landets pensionärer har en total pension efter skatt på som mest en nivå som motsvarar fullt grundskydd. Det betyder att det inte lönar sig att arbeta ihop sin pension för många som haft låg eller medellön. För att komma till rätta med detta krävs åtgärder inom systemet som stärker den inkomstbaserade pensionen.

Med ett garantitillägg kommer det att bli än mindre lönsamt att ha arbetat ihop sin pension. Respektavståndet eroderas. Det kommer inte att spela någon större roll om man arbetar i 5 år eller i dryga 40 år, pensionsinkomsten efter skatt blir ungefär densamma. Likaså kommer exempelvis en person med en lön under medel inte ha någon större nytta i pensionshänseende av att förlänga sitt arbetsliv. Grundprincipen för systemet, att pensionen ska baseras på individens inkomster under livet, faller. Garantitillägget bidrar till att vi i allt högre grad går mot ett fullskaligt grundtrygghetssystem. Om så inte önskas krävs ytterligare åtgärder såsom en höjning av pensionsavgiften.

Garantitillägget innebär också att nya åtgärder - permanenta eller tillfälliga, inom eller utom systemet - kommer att krävas för att uppnå just ett respektavstånd. Detta kortsiktiga lappande-och-lagande leder inte till hållbara lösningar och trygga, förutsägbara pensioner. Det krävs istället en helhetsöversyn där justeringar görs i själva systemet.

### **Finansieringsprinciper för allmän pension**

En annan princip i det nuvarande pensionssystemet är att grundskyddet finansieras av skattemedel medan inkomstrelaterad allmän pension finansieras via pensionsavgifter kopplade till respektive individ. Det är de inbetalade avgifterna enbart som ska bestämma individens pension efter ett långt arbetsliv. I sammanhanget kan visserligen grundskyddet träda in och komplettera den inkomstrelaterade pensionen, men för grundskyddet gäller vissa på förhand fastställda gränser för inkomstnivåer och bostadsutgift.

Under 2021 infördes ett inkomstpensionstillägg som bröt mot dessa principer, sålunda kan en individs inkomstrelaterade pension numer också bestämmas av politiska beslut och finansieras via statskassan - och inte enbart av inbetalda avgifter. Också garantitillägget medför ett liknande brott mot finansieringsprinciperna. Det kommer att ges bredare än grundskyddet, därmed kommer inte avgifterna ensamt att bestämma en individs pension, utan i den mån politiken finner det lämpligt kan ett garantitillägg tillföras pensionen.

### **Grundskyddets syften och särdrag**

De skilda särdragen i grundskyddets två främsta delar kommer att försvinna genom garantitillägget som istället är en blandning av nämnda två delar och en gnutta av inkomstrelaterad pension. Garantitillägget ska vara skattefritt och ges till bosatta i Sverige (likt bostadstillägget). Men det inkomstprövas bara mot allmän pension, helt uttag av allmän pension krävs inte, det ska ges brett och syftar till allmän konsumtion (likt garantipension). Dessutom ska garantitillägget följsamhetsindexeras, i enlighet med normen för inkomstbaserad allmän pension. Det medför också att grundskyddets funktion och syfte blir otydligt och att

grundskyddet i sin helhet kommer att behöva genomgå nya förändringar om det ska fungera som just grundskydd.

Sammantaget, när principen om arbete som grund för pensionen och principen om avgiftsfinansiering bryts samt grundskyddets syfte inte längre fasthålls, finns inte mycket kvar av principerna i det nuvarande pensionssystemet.

### **Politiskt ansvar för pensionerna**

Det politiska ansvaret för pensionerna har inte tagits på allvar. Om systemet ska fungera över tid måste det finnas en bevakning på såväl systemet och pensionsnivåerna som kringliggande trygghetssystem och arbetsmarknad. Det måste finnas möjlighet att justera i alla delar av systemet. Dessa för systemet väsentliga aspekter har i stället åsidosatts, exempelvis har medellivslängden under dryga 20 år ökat men åtgärder för att förlänga arbetslivet och för att höja olika pensionsrelaterade åldrar blundats för eller ligger långt bakom medellivslängdens ökning. Detta får bland annat till följd att om pensionsuttaget inte skjuts upp i ålder så ska pensionen räcka längre tid och blir då lägre – lägre än individen förväntar och lägre än ambitionerna med pensionssystemet. Förutom åtgärder för ett längre arbetsliv kan då högre avsättningar övervägas. Ingetdera har genomförts, i stället för att vårda och utveckla systemet har politiken ägnat sig åt skattelättnader, justeringar av grundskyddet och införande av främmande tillägg – finansierat via statskassan. Det lappas och lagas, kortsiktiga tillskott råder framför långsiktiga reformer. Sådana åtgärder når inte problemets kärna, med andra ord, bristerna i pensionssystemet och att det lönar sig dåligt att arbeta ihop sin pension. Och systemet blir då också alltmer komplicerat, svårt att överblicka för den enskilde och oförutsägbart för individens privatekonomi.

### **Behov av överblick och översyn**


Garantitillägget belyser också en annan grundläggande brist i hanteringen av pensionsfrågorna och pensionssystemet. När det görs förändringar som rör en del av systemet eller en del av pensionärerna så får detta effekter på andra delar av systemet – utan att sådana effekter tas hänsyn till eller undersöks. För garantitillägget handlar det exempelvis om respektavståndet, svagare drivkrafter till att förlänga arbetslivet och att normerna för de olika delarna av grundskyddet upplöses. Detta kommer, förr eller senare, i sin tur att föranleda behov av att göra något åt respektavståndet, men även ett verkligt längre arbetsliv och grundskyddets olika delar och dess principer. Således, att lappa och laga i separata delar av systemet – utan att se till helheten – är ohållbart och leder till ständigt nya behov att göra ytterligare förändringar samtidigt som pensionssystemet blir alltmer fragmentiserat och dess legitimitet blir allt lägre i befolkningen.

Det är avgörande att det istället görs en översyn av hela pensionssystemet och dess delar samt kopplingar till samhället i övrigt. Endast så kan systemet och justeringar



vid behov i alla dess delar bli hållbara. En uppenbar åtgärd för att komma tillrätta med det allt svagare respektavståndet och systemets sjunkande legitimitet är att pensionsavgiften återgår till den ursprungligen tänkta avsättningen på 18,5 procent och att en sådan justering kommer både dagens och framtidens pensionärer till del.

Stockholm som ovan



Ann-Christin Lindbom  
Förbundsordförande  
Riksförbundet PensionärsGemenskap



Liza di Paolo Sandberg  
Förbundsordförande  
Svenska KommunalPensionärernas  
Förbund



Eva Eriksson  
Förbundsordförande  
SPF Seniorena