

Metoder som stimulerar till senare pensionsuttag för dem med låg pension

Redovisning

Datum 2014-12-02
Dok.bet. PID138847
Version 1.0
Dnr/Ref.

Förklaring av ord och förkortningar

Ord/Förkortning	Förklaring
IP	Inkomstpension – inkomstgrundad del av den allmänna ålderspensionen. Intjänas under hela livet.
Prep	Premiepension - inkomstgrundad del av den allmänna ålderspensionen. Intjänas under hela livet. Kunden själv får placera pengarna i olika fonder och ansvarar själv för utvecklingen av värdet.
GARP	Garantipension – grundskydd som fungerar som utfyllnad till den som har låg eller ingen inkomstgrundad ålderspension. Beräknas på bosättningstid, där 40 år utgör max antal år som används. Minskas med den inkomstgrundande pensionen.
TP	Tilläggspension – inkomstgrundad del av den allmänna ålderspensionen. Bygger på det äldre ATP-systemet och är på väg att fasas ut. Från och med de födda 1954 beviljas inte längre någon TP.
ÄFS	Äldreförsörjningsstöd – skattefri förmån för bosatta i Sverige som inte har rätt till full garantipension. Beräknas utifrån boendekostnad och inkomst samt skälig levnadsnivå.
SBT	Särskilt bostadstillägg – skattefritt tillägg som beräknas utifrån boendekostnad och inkomst samt skälig levnadsnivå.
BT	Bostadstillägg – skattefritt tillägg till den allmänna ålderspensionen. Beräknas utifrån boendekostnad och inkomst.
PBB	Prisbasbelopp
IBB	Inkomstbasbelopp
SFB	Socialförsäkringsbalken 2010:110

Innehåll

Sammanfattning	5
1. Uppdraget	8
2. Avgränsningar	8
3. Inledning	9
4. Detaljerad beskrivning av förslaget – Allmän ålderspension (ÅP)	10
4.1 Inledning	10
4.2 Intjänad pension efter 65 år ska inte påverka garantipension	10
4.2.1 Fortsatt förvärvsarbete efter 65 års ålder, senare pensionsuttag	11
4.2.2 Fortsatt förvärvsarbete efter 65 års ålder och samtidigt pensionsuttag ...	12
4.2.3 Återupptaget förvärvsarbete efter 65 års ålder	13
4.2.4 Analys	13
4.3 Uppräkning av garantipension vid uttag efter 65 års ålder	15
4.3.1 Analys	17
4.3.2 Marginaleffekter	18
4.4 Bosättning i Sverige kombinerat med arbete ger extra 40-delar efter 64 års ålder	19
4.4.1 Analys	20
4.5 Sammanfattning av de tre förslagen	21
4.6 Det förbättrade ekonomiska utbytet i jämförelsen kvinnor och män	22
5. Detaljerad beskrivning av förslaget – Bostadstillägg (BT)	22
5.1 Inledning	22
5.2 Volymer	23
5.3 Föreslagna ändringar	25
5.3.1 Pensionsuttag från 65 år med fortsatt förvärvsarbete - ålderspension intjänad efter 65 år ska inte påverka bostadstillägget	25
5.3.2 Pensionsuttag från 65 år med fortsatt förvärvsarbete – hur garantipension påverkar bostadstillägget	26
5.3.3 Vänta med pensionsuttag till 67 år och fortsätta arbeta	26
5.4 Analys av föreslagna regler för bostadstillägg	27
6. Total effekt på ålderspension och bostadstillägg	29
6.1 Vilken ekonomisk effekt ger ett förändrat beteende?	30
7. Kostnader	33
7.1 Utvecklingskostnader	33
7.2 Påverkan på statsfinanserna	34
8. Förslagen ur ett internationellt perspektiv	35
8.1 Allmänt	35
8.2 Allmän ålderspension	36
8.2.1 Pensionsrätter som intjänats genom arbete från och med det år den försäkrade fyller 65 år ska inte påverka garantipensionen	36
8.2.2 Tillgodoräknande av försäkringstid för tid efter 64 års ålder	36
8.3 Bostadstillägg	37
9. Övriga förmåner som kan påverkas	37

10. Andra förslag på stimulerande åtgärder för ett senare pensionsuttag för de med låg pension	37
10.1 Anpassningar inom den allmänna pensionen	37
10.1.1 Riktålder.....	37
10.1.2 Ta bort släpeffekten – fortsatt arbete från och med det 65:e levnadsåret ska inte påverka garantipensionen.....	38
10.2 Anpassning av skattesystemet	38
10.2.1 Tidigarelägga tidpunkt för ett mer gynnsamt skatteavdrag.....	38
10.3 Anpassning av arbetsmarknaden	38
10.4 Anpassning av tjänstepensionerna.....	39
11. Förslag till lagtext och författningskommentarer.....	39
11.1 Inledning.....	39
11.2 Författningsförslag allmän ålderspension	39
Författningskommentarer – socialförsäkringsbalken.....	41
67 kap.	41
11 §.....	41
12 a §	41
16 a §	42
27 §.....	42
28 §.....	42
Övergångsbestämmelser	42
Bilaga 1	44

Sammanfattning

Det ska alltid löna sig att arbeta, så även för de som tidigare i livet tjänat in lite till sin inkomstgrundade pension. Regelverket för den allmänna pensionen behöver vara lätt att förstå och det ska också vara enkelt för den enskilde personen att planera sin pension. Då krävs det logiska och raka regler som är enkla att förstå.

De tre förslag som Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag att utreda går ut på att det alltid ska löna sig att arbeta och fortsätta med det även efter 65 år. Det ska finnas ekonomiska incitament att vänta med pensionen även för de som har låg inkomstgrundad ålderspension och då med rätt till garantipension.

De tre förslagen är:

1. att pension som grundas på arbetsinkomster efter 65 års ålder inte ska påverka garantipension och bostadstillägg
2. att garantipension räknas upp om uttaget sker efter 65 år, samt
3. att arbetsår efter 64 år får räknas som bosättningsår för rätt till garantipension

Pensionsmyndigheten har analyserat förändringarna och dess konsekvenser samt lämnat förslag på olika lösningar kring de tre föreslagna punkterna. Vår analys visar dock att ingen av de tre förslagen bör genomföras.

I de typfall vi räknat på och om de två första förslagen genomförs, ökar pensionen efter skatt med 279 kr per månad jämfört med nuvarande regler, vid 70 år och om personen pensionerar sig vid 67 år. Inkluderas bostadstillägget ger förslagen en ytterligare ökning med 292 kr per månad, dvs. en person med både garantipension och bostadstillägg får en ökning med 571 kr per månad jämfört med nuvarande regler.

Idag får ca 30 procent av de som fyller 65 år garantipension till någon del. Ca 40 procent av de pensionärer som får garantipension har tidigare haft sjukersättning och de är en grupp som inte kan börja arbeta igen efter 65 år vilket gör att de inte är en målgrupp för de här stimulerande åtgärderna. Vidare ser vi att många redan innan 65 år lämnat det aktiva arbetslivet av andra orsaker t.ex. tjänstepension, lever på förmögenhet, tidigt uttag av ålderspensionen eller annan försörjning för att de helt enkelt inte längre klarar av att förvärvsarbeta.

Vi bedömer att den effekt förslagen innebär i form av högre pension inte ger något betydande incitament till ökat arbete i gruppen med personer som har rätt till garantipension. Dels saknar de flesta i målgruppen en reell möjlighet att få ett arbete, dels är de ekonomiska drivkrafterna otydliga, för små och inträder med uppskjuten verkan. För att jämföra med en väsentligt mer effektiv åtgärd när det gäller att stimulera till arbete för personer över 65 år, det förstärkta jobbskatteavdraget för äldre som ger en mer direkt kompensation i form av lägre skatt har, enligt en utvärdering av IFAU, bedömts ge en ökad sysselsättning med 1,5 procentenheter bland de som hade en beskattningsbar inkomst åtminstone något av de tre till fem åren innan 65 år.

Ser vi på de enskilda förslagen och deras påverkan på garantipension kan vi konstatera att den ekonomiska effekten för individen av varje förslag är förhållandevis liten.

Förslaget att inte ta hänsyn till pensionsrätter intjänade efter 65 år vid beräkningen av garantipensionen är en regel som är lätt att förstå men den ger inte så stor ekonomisk effekt för flertalet av de som fortsätter arbeta utifrån att de flesta har låg lön även efter 65 år i den här gruppen med personer, som har rätt till garantipension. Det innebär dessutom att utfyllnaden till en garanterad nivå blir olika för olika personer med samma inkomstgrundade pension beroende på när pensionsrätterna tjänats in. Det kan ifrågasättas utifrån ett rättvise- och begriplighetsperspektiv varför inkomster före och efter en viss ålder ska behandlas olika och det öppnar även upp för möjligheten att planera sitt inkomstuttag för att få ett bättre pensionsutfall. Pensionsmyndighetens utredning visar att förslaget inte bör genomföras.

Förslaget att garantipensionen ska räknas upp med förhållandet mellan delningstalen vid 65 år och tidpunkten för uttaget ger också en begränsad ekonomisk effekt på garantipensionen och leder till ett antal informations- och tillämpnings komplikationer. Utredningen visar därför att detta förslag inte bör genomföras.

Det tredje förslaget, att kunna få ytterligare bosättningstid i Sverige efter det 64:e året om pensionären arbetar stödjer inte Pensionsmyndigheten. Förslaget medför betydande tillämpningsmässiga och administrativa komplikationer för ett begränsat utfall för ett begränsat antal personer. Många av dessa personer uppbär dessutom äldreförsörjningsstöd, vilket gör att en högre garantipension enbart minskar äldreförsörjningsstödet och därmed inte får någon effekt. Åldersgränsen för rätten att tjäna in försäkringstid genom bosättning bör dock förskjutas uppåt om Pensionsåldersutredningens förslag om ”riktålder”, eller motsvarande införs.

Förslagen ger en begränsad stimulans till att skjuta upp sitt pensionsuttag för de som får garantipension. Samtidigt så kommer det för de allra flesta av dessa personer, som kan tänka sig att fortsätta arbeta efter 65 år, att vara fördelaktigare att ändå ta ut sin pension vid 65 år samtidigt som man fortsätter att arbeta. Normalt kommer de här personerna inte att betala statlig skatt, utan pensionen som betalas ut samtidigt med förvärvsinkomst kan antingen ge en högre standard på kort sikt eller sparas undan för att användas till att förstärka senare års pensionsutbetalningar. Våra beräkningar visar att ett sådant beteende, med normal förväntad livslängd, är lönsamt även ur ett livsinkomstperspektiv.

Antalet personer som kan ha rätt till bostadstillägg och som vi bedömer ha vissa möjligheter att arbeta och som får förbättrade drivkrafter att arbeta efter 65 års ålder bedömer vi uppgå till omkring 4 300 personer per årskull. De flesta får bostadstillägg långt senare än vid 65 år och att det ska vara en stimulans att fortsätta arbeta vid 65 år, för att vid kanske 75 års ålder få bostadstillägg är inte troligt. Den bättre drivkraften kräver ett ännu mer komplicerat regelverk än vad som redan finns. Det kommer att vara närmast omöjligt att förstå för pensionstagaren. Förslagen leder också till höga utvecklings- och förvaltningskostnader. Pensionsmyndighetens utredning visar därför att de tre utredda förslagen inte ska genomföras vad gäller förmånen bostadstillägg.

När vi har analyserat förslagen ur ett internationellt perspektiv uppkommer problem kring likabehandlingsprincipen som finns inom EU-lagstiftningen. Den säger att vi måste behandla perioder och inkomster på samma sätt som egna perioder och inkomster vilket blir problem när de svenska pensionsrätterna behandlas olika

beroende på när de är intjänade. Det leder till att även pensioner intjänade i andra EU-länder måste undantas från samordning med garantipension och inte ska påverka bostadstillägget. En uppdelning kring hur mycket pension som härrör från arbete efter 65 år för en utländsk pension kan vara ytterst svårt att få fram.

Sammanfattningsvis anser Pensionsmyndigheten att alla förslagen som är utredda i denna rapport ger låg stimulans till fortsatt arbete och ett eventuellt senare pensionsuttag samtidigt som de medför betydande administrativa och kommunikativa komplikationer.

Pensionsmyndigheten ser istället som alternativ för att få ett generellt senare pensionsuttag och ett längre arbetsdeltagande, följande lösningar:

- En ändrad pensionsålder eller riktålder ser vi som den mest rimliga förändringen om syftet är att locka och tvinga till högre arbetskraftsdeltagande i högre åldrar. Även ur fördelningspolitisk synvinkel kan framföras fördelar med en höjd 65-årsgräns framför de här utredda förändringarna. De utredda förändringarna är endast fördelaktiga för den grupp som kan och har möjlighet att arbeta efter 65 år. En höjd 65-årsgräns kan, beroende på hur den utformas, vara fördelaktig för de som inte kan fortsätta att arbeta och uppbär t.ex. sjukersättning. Dock kommer den grupp låginkomsttagare som kan arbeta och som får garantipension att förlora på en höjd 65 årsgräns genom att deras totala utbetalda pension blir lägre vid utbetalning under en kortare total tidrymd.
- En sänkt åldersgräns för när det förhöjda jobbskatteavdraget inträder gynnar arbetskraftsdeltagandet efter 65 år. Om denna gräns flyttas från det kalenderår man fyller 66 år till det år man fyller 65 år skulle incitamentet att förlänga arbetslivet förstärkas och många fler skulle få erfarenhet av hur lönsamt det är att arbeta med den förmånligare beskattningen. Det tror vi skulle kunna påverka pensioneringsbeslutet i mer påtaglig omfattning än de förslag vi ålagts att analysera i denna rapport.

1. Uppdraget

Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen, 2014-05-15, VER 2014-183, att utreda och analysera metoder som gör att ett senare uttag av ålderspensionen leder till ett sammantaget bättre ekonomiskt utfall i form av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd under pensionstiden än idag och därmed stimulerar till ett senare pensionsuttag. Utredningen ska utgå från de föreslagna metoderna som framgår i Pensionsåldersutredningens slutbetänkande SOU 2013:25, i fortsättningen kallad Pensionsåldersutredningen, och som är avsedda att stimulera till arbete efter 65 år och ett senare pensionsuttag för pensionärer som tjänat in låg pension.

Pensionsmyndigheten har den 26 augusti 2013 lämnat ett remissvar på nämnda slutbetänkande.

De metoder som Pensionsåldersutredningen föreslår för att stimulera till arbete och pensionsuttag efter 65 år är:

1. att pension beräknad på arbetsinkomster efter 65 år inte ska påverka garantipension och bostadstillägg
2. att garantipension räknas upp om uttaget sker efter 65 år, samt
3. att arbetsår efter 64 år får räknas som bosättningsår för rätt till garantipension

Pensionsåldersutredningen har identifierat tre situationer där det är motiverat att förbättra de ekonomiska incitamenten för vidare arbete. Det rör sig om att få personer att fortsätta arbeta även efter 65 års ålder, att få personer att efter 65 års ålder kombinera arbete och pension och slutligen att få personer att eventuellt återuppta förvärvsarbete efter 65 års ålder.

I uppdraget ska ingå en redovisning av det förbättrade ekonomiska utbytet för olika typfall (särredovisat på kvinnor och män), en kort- och långsiktig analys av sammantagna ekonomiska effekter för pensionssystemet och för statens budget. Även administrativa kostnader ska redovisas.

2. Avgränsningar

Pensionsåldersutredningen har uttryckt att förslagen ska gälla för de som är födda 1938 och senare. Därför har målgruppen bestående av de som är födda 1937 eller tidigare helt lämnats utanför denna utredning.

Många av pensionärerna i gruppen födda 1938 och senare har sedan en längre tid tillbaka lämnat arbetslivet och uppstår pension. Det är mycket låg sannolikhet att de äldsta pensionärerna i denna grupp kommer att vara stimulerade till att återgå till arbete i och med de föreslagna ändringarna. Om ändrade regler ska införas anser därför Pensionsmyndigheten att de endast bör gälla för personer födda 1954 och senare. Då skulle reglerna kunna undanta tilläggs pensionens påverkan. Dock har ingen sådan avgränsning gjorts i denna rapport.

Vi har i denna rapport utgått från att de föreslagna reglerna ska gälla från och med inkomståret 2015 eller ett senare inkomstår beroende på när en eventuell proposition kan bli färdig. Vi har inte med i rapporten en eventuell retroaktiv verkan. Om reglerna skulle införas retroaktivt dvs. gälla från inkomståret 2003, då reglerna om

garantipension för personer födda 1938 och senare för första gången tillämpades, kommer många av dagens pensionärer att få sina pensioner omräknade. Det skulle vara komplicerat att förstå varför omräkningen genomförs och det skulle vara förenat med stora administrativa kostnader. Eventuell retroaktiv omräkning av alla garantipensioner skulle också ge högre kostnad för staten i och med att många garantipensioner skulle betalas ut med högre belopp framåt i tiden och föranleda många stora retroaktiva engångsutbetalningar.

Ett införande av reglerna från ett specifikt inkomstår skulle innebära att uppräkningsgarantipensionen skulle komma att gälla omgående från det att lagstiftningen trätt i kraft medan påverkan på garantipension och bostadstillägg av inkomster intjänade 66:e året eller senare år skulle få genomslag först två år senare.

Denna rapport tar inte hänsyn till eventuellt förslag om riktålder utan förutsätter att det som framkommer här också gäller om riktålder införs och att samma konsekvenser uppnås från riktåldern som från 65 år, som rapporten nu visar.

Vi har inte kunnat bortse från det syfte som förmånerna äldreförsörjningsstöd, ÄFS, samt särskilt bostadstillägg, SBT, utgår från. Båda dessa förmåner syftar till att tillförsäkra pensionären en skälig levnadsnivå. I utredningsuppdraget nämns äldreförsörjningsstöd men inte hur denna förmån skulle kunna påverkas. En justering av beräkningsregler för dessa förmåner, där man inte skulle räkna utifrån faktisk inkomst vid arbete efter 65 år skulle innebära att man frångår normen för skälig levnadsnivå.

Syftet med införandet av ÄFS den 1 januari 2003 var att äldre personer inte skulle uppbära försörjningsstöd från socialtjänsten eftersom försörjningsstöd inte ska vara ett permanent sätt att få försörjning. Av den anledningen skulle bosatta i Sverige, 65 år eller äldre, istället garanteras en viss lägsta levnadsnivå i form av ett äldreförsörjningsstöd. Vi ser inte att dessa båda förmåner är förenliga med metoder för att stimulera till ett senare pensionsuttag. I denna rapport har vi därför avgränsat oss och utgått från oförändrade regler för SBT och ÄFS.

Vi har valt att i de fall vi beräknat belopp efter skatteavdrag använda skattetabeller från år 2014. Om skattelagstiftningen ändras kommande år blir givetvis utfallen i de typfall vi beräknat påverkade av dessa ändringar.

3. Inledning

Rapporten börjar med en beskrivning kring hur utredningspunkterna var för sig påverkar ålderspensionen följt av en sammantagen analys för förmånen. Därefter följer hur utredningspunkterna påverkar bostadstillägget och en analys för denna förmån. Därefter kommer en beskrivning kring de sammantagna effekterna på båda förmånerna.

En beskrivning kring hur förslagen påverkar statens finanser, hur stor kostnaden blir för de administrativa förändringar förslagen leder till och kostnaden för IT-utveckling finns i slutet av rapporten.

Som avslutning finns ett avsnitt kring hur EU-regler och bestämmelser i socialförsäkringskonventioner påverkar utredningspunkterna, övriga stimulerande

åtgärder för ett senare uttag och förslag på ändrade lagtexter med författningskommentarer.

4. Detaljerad beskrivning av förslaget – Allmän ålderspension (ÅP)

4.1 Inledning

Allmän ålderspension består för personer födda 1954 och senare av inkomstpension, premiepension och garantipension. Äldre pensionstagare har även tilläggspension i sin pension. Garantipension beviljas till personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension, vilket innebär att den oftast beviljas till personer som tidigare haft sjukersättning, perioder av långa sjukskrivningar, varit arbetslösa eller som deltidsarbetat.

Garantipension för en person född 1938 eller senare kan maximalt utbetalas med 2,13 x 44 400 kronor (prisbasbeloppet 2014) för ogift person och med 1,9 x 44 400 kronor för gift person. Upp till en inkomstgrundad pension på för en ogift person 1,26 x 44 400 kronor respektive för gift person 1,14 x 44 400 kronor reduceras garantipensionen med 100 procent av den inkomstgrundade pensionen, vid högre inkomstgrundad pension görs reduktion endast med 48 procent av den inkomstgrundade pensionen. För en person som är ogift är garantipensionen helt bortreducerad vid en inkomstgrundad pension på 3,0725 x 44 400 eller 136 419 kronor och för en gift person gäller 2,7233 x 44 400 eller 120 915 kronor. Garantipensionens storlek är också beroende av tillgodoräknad försäkringstid i Sverige. Maximal garantipension får den som har tillgodoräknats 40 år med försäkringstid.

Garantipensionen påverkas i princip av den inkomstpension som beräknas vid 65-års ålder, dock årligen omräknad med följsamhetsindexering och med nytillkomna pensionsrätter. Medför omräkningen att inkomstpensionen höjs kommer garantipensionen att sänkas.

Cirka 30 procent av totala antalet pensionärer födda 1938 eller senare har haft en så låg inkomstgrundad pension att garantipension har kunnat beviljas. I december 2013¹ fanns 355 000 garantipensionärer födda 1938 eller senare, varav 277 000 kvinnor.

Av 65-åringarna med pension hade cirka 3 000 personer (3 procent) en så låg inkomstgrundad pension att de fick 100 procents avräkning på garantipensionen, medan 34 000 personer (30 procent) fick 48 procents avräkning. Resterande 74 000 personer (67 procent) hade enbart inkomstgrundad pension och ingen garantipension.

Av de som beviljades garantipension 2013 vid 65 års ålder var det cirka 15 000 personer (38 procent) som tidigare haft sjukersättning.

Under avsnitt 4.2 - 4.4 analyserar vi effekterna av varje föreslagna ändring för sig och i avsnitt 4.5 ser vi på den sammantagna effekten av förslagen.

4.2 Intjänad pension efter 65 år ska inte påverka garantipension

I och med att garantipensionen blir lägre vid ökad inkomstgrundad pension försvagas de ekonomiska drivkrafterna för fortsatt arbete efter 65 års ålder för gruppen garantipensionärer. Ett senare uttag och fortsatt arbete ger visserligen genom

¹ Samtliga statistikuppgifter i dokumentet hänför sig till december 2013

arbetsinkomsten en bättre ekonomi under arbetsåren fram till pensionen och det ger också en högre inkomstgrundad pension men denna påverkar i sin tur garantipensionen i negativ riktning.

För att det ska löna sig bättre att fortsätta arbeta efter 65 års ålder föreslår Pensionsåldersutredningen att en ny bestämmelse införs i 67 kap. 16 a § SFB som innebär att inkomstunderlaget som används vid beräkning av garantipensionen beräknas med bortseende av de pensionsrätter som en person förvärvat från och med 66-årsåret. En person som fortsätter att arbeta till och med 67 års ålder kommer då att få sin garantipension beräknad med hänsyn enbart till intjänad pensionsrätt till och med 65-årsåret.

4.2.1 Fortsatt förvärvsarbete efter 65 års ålder, senare pensionsuttag

Tabellen nedan visar en person som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder för att först ta ut sin allmänna ålderspension från 67 års ålder.

Tabell 1: Uttag av pension vid 67 år. Nuvarande regler/föreslagen regel. Månadsbelopp

Ålder	IP/Prep	GARP nuvarande regler	GARP intjänande efter 65:e året påverkar inte	Skillnad före skatt
65				
66				
67	9 486	1 192	1 192	0
68	9 953	1 037	1 167	130
69	10 123	939	1 201	262
70	10 189	983	1 247	264

Fullt intjänande i reformerade systemet. Premiépensionen behandlas som inkomstpension. Delningstal och indexering som för född 1945². Ingen balansering. Reducering av garantipension 48 procent. Förvärvsinkomst 20 000 kronor per månad under 64:e -67:e intjänandeåret.

I exemplet i tabell 1 blir med de föreslagna reglerna skillnaden i garantipension 130 kronor/månad för 68-årsåret och 264 kronor/månad för 70-årsåret. Som framgår slår effekterna igenom först fr.o.m. januari 68-årsåret. När garantipensionen beräknas vid pensionsuttaget vid 67 års ålder påverkas beräkningen enbart av pensionsrätter intjänade t.o.m. det 65:e året. De pensionsrätter som intjänats 66-årsåret används först vid årsräkningen inför 68-årsåret.

Effekterna av de föreslagna reglerna påverkas även av storleken på den inkomstgrundade pension som reducerar garantipensionen. Vid en inkomstgrundad pension upp till 1,26/1,14 PBB för ogift/gift person reduceras garantipensionen med samma summa som den inkomstgrundande pensionen ökar. Vid en inkomstgrundad pension över detta intervall reduceras däremot garantipensionen endast med 48 procent av storleken på den inkomstgrundade pensionen, vilket innebär ett mindre genomslag av förslaget.

² Samtliga tabeller avser en person född 1945.

4.2.2 Fortsatt förvärvsarbete efter 65 års ålder och samtidigt pensionsuttag

Tabellen nedan visar en person som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder samtidigt som helt eller delvist pensionsuttag görs.

Tabell 2: Uttag av pension vid 65 år och fortsatt förvärvsarbete. Nuvarande regler/föreslagen regel. Månadsbelopp

Ålder	IP/Prep	GARP nuvarande regler	GARP intjänande efter 65:e året påverkar inte	Skillnad före skatt
65	8 000	1 371	1 371	0
66	8 260	1 295	1 295	0
67	8 781	1 192	1 192	0
68	9 233	1 037	1 167	130
69	9 412	939	1 201	262
70	9 473	984	1 248	264

Fullt intjänande i reformerade systemet. Premiépensionen behandlas som inkomstpension. Delningstal och indexering som för född 1945³. Ingen balansering. Reducering av garantipension 48 procent. Förvärvsinkomst 20 000 kronor per månad under 64:e -67:e intjänandeåret.

Som framgår av tabell 2 ovan stimuleras fortsatt arbete efter 65 års ålder, även vid ett samtidigt uttag av pensionen, genom att den inkomstgrundade pensionen blir högre. Den högre inkomstgrundade pensionen innebär dock att garantipensionen, enligt nuvarande regelverk, sänks. Med de förslagna reglerna skulle garantipensionen inte sänkas i samma omfattning. I det här exemplet ökar garantipensionen 68-årsåret med 130 kronor/månad och 70-årsåret med 264 kronor/månad, dvs. med samma belopp som gällde för motsvarande person som avvaktade med uttaget till 67 års ålder.

När personen i typfallet tar ut sin garantipension vid 65 års ålder reduceras den med en inkomstgrundad pension beräknad med hänsyn till intjänad pensionsrätt till och med 63 års ålder. Vid ingången till sitt 66:e levnadsår sänks garantipensionen i förhållande till intjänad pensionsrätt till och med 64 års ålder och vid ingången av det 67:e levnadsår kommer garantipensionen att sänkas ytterligare och då med hänsyn till intjänade pensionsrätter till och med 65 års ålder. Först vid nästa årsomräkning, vid ingången av det 68:e levnadsåret, får förslaget genomslag på så sätt att garantipensionen inte reduceras med intjänade pensionsrätter för det 66:e levnadsåret. Eventuell sänkning av garantipensionen beror då endast på den årliga indexeringen.

Hur förslaget slår påverkas, som tidigare nämnts, även av storleken på den inkomstgrundade pension som reducerar garantipensionen. Personen i tabell 2 ovan har en så hög inkomstgrundad pension att han/hon befinner sig i intervallet med 48 procents reduktion av garantipensionen. En person med lägre inkomstgrundad pension som befinner sig i intervallet med 100 procents reduktion skulle med förslaget få en något högre ökning av sin garantipension, eftersom den inkomstgrundade pensionen reducerar garantipensionen till 100 procent.

³ Samtliga tabeller avser en person född 1945.

Garantipensionen skulle 68-årsåret öka med 271 kronor/månad jämfört med 130 kronor/månad i exemplet med 48 procents reducering och 70-årsåret med 550 kronor/månad jämfört med 264 kronor/månad.

Tabell 3: Uttag av pension vid 65 år och fortsatt förvärvsarbete. Föreslagen regel för den med låg pension. Månadsbelopp

Ålder	IP/Prep	GARP nuvarande regler	GARP intjänande efter 65:e året påverkar inte	Skillnad före skatt
65	2 000	5 526	5 526	0
66	2 245	5 352	5 352	0
67	2 570	5 240	5 240	0
68	2 894	5 004	5 275	271
69	3 141	4 740	5 286	546
70	3 162	4 826	5 376	550

Fullt intjänande i reformerade systemet. Premiépensionen behandlas som inkomstpension. Delningstal och indexering som för född 1945⁴. Ingen balansering. Reducering av garantipension 100 procent. Förvärvsinkomst 20 000 kronor per månad under 64:e -67:e intjänandeåret.

4.2.3 Återupptaget förvärvsarbete efter 65 års ålder

En stor del av de personer som varje månad får garantipension vid 65 års ålder har tidigare haft sjukersättning och då ofta även garantiersättning. Av de som beviljades garantipension 2013 var det ca 38 procent som hade sjukersättning fram till 65-årsdagen. Andra orsaker att sluta sin anställning före 65 års ålder kan vara tidigt uttag av den allmänna pensionen, uttag av tjänstepension, rätt till arbetslöshetsersättning eller lever på förmögenhet.

En person som slutat sitt arbete vid 65 års ålder eller tidigare och som har tagit ut sin allmänna pension skulle möjligen kunna överväga att åter börja förvärvsarbete om garantipensionen skulle beräknas på ett förmånligare sätt. Sannolikheten till återupptaget arbete efter 65 års ålder kan dock antas vara låg och minska högst väsentligt ju fler år som gått sedan personen slutade sitt tidigare förvärvsarbete.

Effekterna på pensionen för dem som återupptar ett förvärvsarbete efter 65 år blir i princip desamma som beskrivits för dem som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder.

4.2.4 Analys

Som framgår av beräkningarna i tabellerna 2 och 3 blir effekterna av förslaget relativt begränsade. Det gäller särskilt för de pensionärer vars pension ligger i intervallet med 48 procents reducering av garantipensionen. I den gruppen befinner sig nästan alla som förvärvsarbetat kontinuerligt, men som på grund av låg lön får garantipension. I låglönegrupperna är det många personer som har fysiskt ansträngande arbeten och som kan ha svårt redan nu att arbeta till 65 års ålder. Vissa av dessa får sjukersättning och fortsätter därmed att tjäna in pensionsrätt till 65 års ålder. För de som kan fortsätta

⁴ Samtliga tabeller avser en person född 1945.

förvärvsarbete torde det begränsade utbytet i form av högre garantipension av något eller några års ytterligare arbete inte utgöra något större incitament i sig. Det är snarare den inkomst man får av arbetet som är den ekonomiska moroten för att fortsätta förvärvsarbete.

Det är också möjligt, och för de flesta fördelaktigt, att samtidigt med fortsatt förvärvsarbete, ta ut sin inkomstpension – och därmed med automatik även sin garantipension och fortsätta arbeta. En sådan person kan då eventuellt leva på sin löneinkomst för att spara sin pension att använda senare i livet som ett tillskott till den ordinarie pensionen. Inkomstbeskattningens utformning, med ett förhöjt jobbskatteavdrag och ett förhöjt grundavdrag, innebär samtidigt skattemässiga fördelar som ger en högre nettoinkomst.

För de personer som ligger i intervallet med 100 procents reduktion, och som därmed inte har någon inkomstgrundad pension alls eller endast en låg sådan, blir effekten på garantipensionen något större. De som finns i denna grupp är huvudsakligen personer som inte förvärvsarbetat alls, personer som inte förvärvsarbetat kontinuerligt samt invandrare som kommit till Sverige vid relativt mogen ålder. I gruppen som inte förvärvsarbetat alls befinner sig t.ex. personer med livslång sjukdom och personer med funktionshinder. När det gäller de personer som kommit till Sverige vid mogen ålder kommer en del även att vara berättigade till Äldreförsörjningsstöd (ÄFS) och om de reglerna lämnas oförändrade kommer den högre garantipensionen att enbart reducera ÄFS i motsvarande mån. Även i denna grupp torde inkomsten av arbetet i sig utgöra ett större incitament än den eventuellt högre garantipension som förslaget ger.

Av de ca 40 000 personer som fyllde 65 år 2012 och beviljades garantipension hade 63 procent lämnat arbetsmarknaden före 65 års ålder. 21 procent hade inte haft någon arbetsinkomst under 1-4 år närmast före 65 år och 42 procent saknade arbetsinkomst under 5-14 år närmast före 65 år. Sannolikheten att förslaget skulle medföra att personer som en gång lämnat arbetsmarknaden åter skulle börja arbeta efter 65 år bedömer vi som liten. Det finns normalt ett skäl till att man lämnat arbetsmarknaden. Antingen att man av olika skäl inte kan fortsätta förvärvsarbete eller att man har sin försörjning ordnad på annat sätt. 38 procent av de 40 000 personerna hade sjukersättning fram till 65-årsdagen. Av dessa hade 92 procent haft sjukersättning i 5 år eller mer. En person som haft sjukersättning under flera år före pensioneringen har sannolikt ingen möjlighet att återuppta sitt förvärvsarbete. Likartad problematik gäller även för personer som slutat sitt arbete p.g.a. arbetslöshet eller andra i övrigt besvärliga arbetsförhållanden. En gynnsammare beräkning, enligt förslaget, av garantipensionen är sannolikt inte ett tillräckligt incitament till att ta upp ett förvärvsarbete igen.

Det finns ytterligare ett par egenskaper i förslaget som begränsar incitamenteffekten. Den ena är att effekten är fördröjd genom att en intjänad pensionsrätt påverkar pensionen först två år senare. För en person som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder och samtidigt tar ut pension märks effekterna av förslaget först det år som personen fyller 68 år. För en berörd person kan det vara svårt att förstå incitamenten till fortsatt arbete i de föreslagna reglerna när garantipensionen sänks de första arbetsåren efter 65 års ålder på grund av att det då är inkomsterna från det 64:e och 65:e året som påverkar beräkningen.

Den andra egenskapen som kan begränsa incitamentseffekten är att det är först inkomsterna för 66-årsåret som påverkar beräkningen. Det innebär att en person som är född i januari kan arbeta fram till det han fyller 66 år, utan att för den skull få någon som helst gynnsammare beräkning av garantipensionen. För alla som är födda i början av året blir effekten ytterst begränsad för det första arbetsåret efter 65 års-månaden.

Därutöver kommer garantipensionen även med det nya förslaget att kunna minska och då på grund av de årliga indexeringarna av den pension som reducerar garantipensionen.

Förslaget öppnar upp för planering av överföring av förvärvsinkomst från ett år till annat. Detta med tanke på att inkomster som tjänats in före respektive efter 66-årsåret ger olika pensionsutfall för dem som har garantipension. En person, och då främst egenföretagare, som kan periodisera sina inkomster, kan låta inkomster stå kvar i företaget för att sedan ta ut inkomsterna ett senare år och på så sätt få en gynnsammare beräkning av garantipensionen.

4.3 Uppräkning av garantipension vid uttag efter 65 års ålder

För att ge personer med låga inkomster ett ökat incitament att skjuta upp sitt pensionsuttag tar Pensionsåldersutredningen även upp möjligheten att räkna upp eller ned garantipensionen i förhållande till uttagstidpunkten på samma sätt som görs med inkomstpensionen.

Det kan dock ifrågasättas om det ska vara möjligt att ta ut garantipensionen före 65 års ålder. De som får sin pension helt eller delvis i form av garantipension har i utgångsläget en låg pension. Eftersom pensionen i huvudsak kommer att följa prisutvecklingen kommer dessa personer att under pensionstiden ytterligare halka efter i standard relativt dem som arbetar eller får sin pension i form av inkomstgrundad pension. Det redan existerande problemet med att det som vid uttaget uppfattades som en godtagbar nivå på pensionen, inte längre är det efter ett antal år som pensionär, riskerar att öka om garantipension kan tas ut före 65. Viktigare är dock förmodligen den signaleffekt som en möjlighet att ta ut garantipension före 65 skulle ha. Vidare tillkommer kostnaderna för bostadstillägg m.m. om garantipensionen skulle kunna tas ut "tidigt".

I det uppdrag Pensionsmyndigheten nu fått nämns också enbart möjligheten att räkna upp garantipensionen vid ett senare uttag som en fråga att utredas vidare. Av uppdraget framgår också att garantipensionen är tänkt att räknas upp motsvarande förändringen i delningstalet.

Vi har kommit fram till att uppräkningsen kan göras på tre olika sätt:

1. På de två basnivåerna för maximal garantipension för ogifta respektive gifta, 2,13/1,9 prisbasbelopp.
2. På basnivåerna för maximal garantipension för ogifta/gifta samt på de två basnivåerna för 100 procents avdrag, 1,26/1,14 prisbasbelopp.
3. På den färdigräknade garantipensionen.

Alternativen 1 och 2 med att räkna upp basnivån är dock principiellt tveksamma. De innebär att basnivån för garantipension (minimivån i pensionssystemet) blir flytande

och beroende på vid vilken ålder pensionen tas ut. Alternativet innebär också att effekten av ett uppskjutet uttag blir densamma, oberoende av hur mycket garantipension man har. Den som bara har några kronor i garantipension och den som har nästan enbart garantipension får i princip samma utbyte i kronor av att skjuta upp pensionsuttaget.

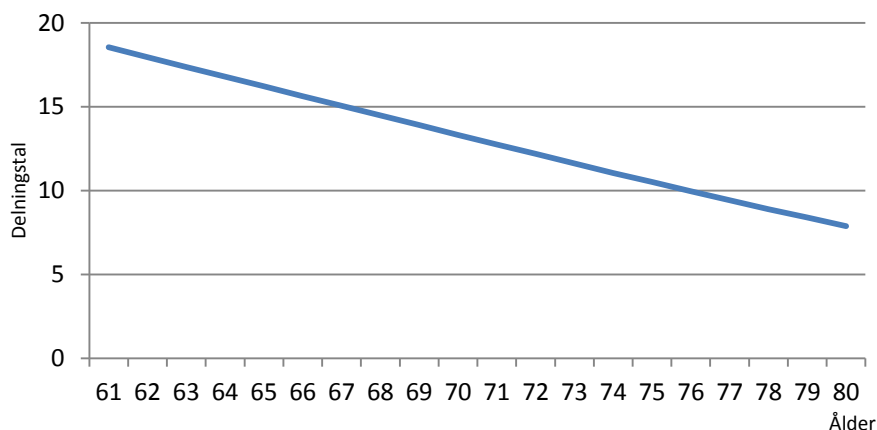
När det gäller alternativ 2 är skillnaden mot alternativ 1 att en höjning av nivåerna 1,26/1,14 prisbasbelopp skulle innebära att en större del av den inkomstgrundade pensionen skulle dras av krona för krona och därmed ge ett sämre utfall för den enskilde.

Den fortsatta analysen avser därför endast alternativ 3, en uppräknings av den beräknade garantipensionen.

För en person född 1949 som skjuter upp sitt uttag av garantipension från 65-års månaden till 66-års månaden skulle garantipensionsbeloppet t.ex. ökas med 16,55/15,97, en ökning på lite drygt 3 procent. En sådan ökning gäller, som framgår av nedanstående kurva, med små avvikelser oberoende av uttagsålder. Vi anser därför att det främst ur ett informationsperspektiv vore att föredra att istället för den föreslagna delningstalshöjningen schablonmässigt höja garantipensionen med en viss procent. En procentuell höjning motsvarande delningstalshöjningen skulle innebära en höjning med 0,3 procent per månad.

Samtidigt skulle en procentuell höjning göra det enklare för den enskilde att förutse vilka konsekvenser för den framtida pensionen ett fortsatt arbete efter 65 års ålder skulle ha. Pensionsmyndigheten anser det också rimligt att vid ett uppskjutet uttag påföra arvsvinster till garantipensionen som kompensation för den risk det innebär att inte ta ut garantipensionen vid 65 år. Det skulle kunna göras genom faktiska arvsvinster motsvarande dödsrisken för aktuell ålder eller, för att förenkla administrationen och informationen, genom att schablonmässigt öka uppräkningsprocenten. De beräkningar som Pensionsmyndigheten gjort visar på att garantipensionen då skulle kunna räknas upp med ytterligare 0,1 procentenheter, dvs. från 0,3 procent till sammanlagt 0,4 procent.

Diagram 1: Delningstal för inkomstpensionen vid olika åldrar för födda 1945.



Tabell 4: Uttag av pension vid 67 år. Föreslagen regel jämfört med nuvarande regler för garantipension. Månadsbelopp

Ålder	GARP med delningstalshöjning 0,4 procent, men intjänande pensionsrätter efter 65 år påverkar.	Nuvarande regler	Skillnad före skatt delningstalshöjningen
65			
66			
67	1 312	1 192	120
68	1 141	1 037	104
69	1 034	939	95
70	1 082	983	99

Fullt intjänande i reformerade systemet. Premiépensionen behandlas som inkomstpension. Delningstal och indexering som för född 1945⁵. Ingen balansering. Förvärvsinkomst 20 000 kronor per månad under 64:e -67:e intjänandeåret.

För en person som väntar med sitt uttag till 67 års ålder visar tabell 4 skillnaden mellan nuvarande regelverk och de nu föreslagna reglerna vad avser förhöjningen av garantipension vid senare uttag. I exemplet ökar garantipensionen med ett värde som ligger runt 100 kronor/månad före skatt.

4.3.1 Analys

Som framgår av tabell 4 blir effekterna på garantipensionen begränsade med en uppräknings motsvarande skillnaden i delningstal jämte arvsvinster. Om förslaget ska ge en ökad stimulans för fortsatt förvärvsarbete bedömer vi att uppräknings behövs vara högre än 0,4 procent. Ett alternativ vore att räkna upp garantipensionen med samma procentsats som tilläggspensionen räknas upp med vid uppskjutet uttag, dvs. 0,7 procent för varje månad en person väntar med uttaget.

En uppräknings av garantipensionen vid uppskjutet uttag är inte helt trivial, utan väcker ett antal frågeställningar som måste lösas. I det följande redogörs för några sådana frågeställningar.

Ett partiellt uttag skulle innebära att uppräknings endast görs för de inte uttagna delarna av garantipensionen. Vid en blandning av delvist uttag och helt uttag från olika tidpunkter skulle varje uttag behöva beräknas för sig. En eventuell återkallelse skulle, vid ett senare nytt uttag, med förslaget innebära en uppräknings av garantipensionen, för den återkallade tiden. Likartad uppräknings förekommer idag vad avser tilläggspensionen och en motsvarande hantering när det gäller garantipensionen skulle därför kräva en reglering motsvarande 63 kap. 14 § SFB för tilläggspensionen.

En motsvarande uppräknings, som dock inte varit aktuell för tilläggspensionen, inträffar då en person som utvandrat till ett land utanför EU/EES och som därför fått sin garantipension indragen, eller då en person som bor utomlands återinvandrar till Sverige. Även om det rör sig om ett mindre antal personer kan det ändå ifrågasättas

⁵ Samtliga tabeller avser en person född 1945.

om det är rimligt att räkna upp pensionen även för tid då rätt till garantipension saknats.

Om bestämmelserna träder i kraft från inkomståret 2015, hur ska då uppräknings ske i förhållande till den tid som uttag av garantipension skjutits upp före lagens ikraftträdandedatum. En person kan ha avvaktat med sitt pensionsuttag i t.ex. två år före ikraftträdandedatum. Ska uppräknings endast göras med utgångspunkt från ikraftträdandedatum eller ska hänsyn tas även till retroaktiv tid?

En annan och sannolikt ännu mer svåröslig problematik skulle kunna uppstå vid en kombination av de två delförslagen, uppräknings av pension och nya intjänade 40-delar efter 64 år. De nya 40-delarna, där rätt tillkommer först vid senare tidpunkt, borde räknas upp med en annan procent än den tidigare beräknade garantipensionen. För att förenkla föreslår vi dock att den procentsats som fastställts vid beviljandet av garantipensionen även ska gälla för nytillkomna 40-delar.

Det finns därutöver vissa principiella invändningar mot förslaget att räkna upp garantipensionen. Av prop. 1997/1998:152 sid 43 f framgår skäl som talar för att garantipensionen varken ska räknas upp eller räknas ned vid annat uttag än från 65-års månaden. När det gäller garantipensionen är den ett rent grundskydd som inte på något sätt är kopplad till en persons inkomster respektive avgiftbetalning. Det är därför inte rimligt att en person fritt får förfoga över sin garantipension och själv bestämma lämplig uttagstidpunkt för att t.ex. via den kompensera för ett sent uttag av inkomstpensionen. Garantipensionen skiljer sig också från den äldre folkpensionen i det gamla pensionssystemet, som förutom att vara ett grundskydd till stor del kunde ses som en kompensation för den del av förvärvsinkomsten, upp till ett förhöjt basbelopp, som inte var pensionsgrundande för ATP vid den årliga beräkningen av pensionspoäng.

4.3.2 Marginaleffekter

Dagens regelverk innebär att vid en inkomstgrundad pension överstigande 3,0725/2,7233 PBB så är garantipensionen helt bortreducerad. Med Pensionsåldersutredningens förslag skulle den inkomstgrundade pension som reducerar garantipensionen ligga fast förutom de förändringar vid årsskiftet som den årliga indexeringen ger vid handen. Även i detta fall kan garantipensionen minska och då orsakat av att inkomstpensionen höjts vid den årliga indexeringen, och på samma vis kan en låg garantipension också reduceras bort.

Det här kan ge marginaleffekter vid jämförelse mellan en person som har en tämligen hög inkomstgrundad pension men som ändå har rätt till garantipension och en person som har en något högre inkomstgrundad pension och som inte har rätt till förmånen. Som framgår av tabell 5 skulle en person, som idag har rätt till garantipension, gynnas av de föreslagna reglerna genom att t.ex. vid 68 års ålder få en högre garantipension med 131 kronor per månad. En person som däremot har en något högre inkomstgrundad pension och som inte har någon garantipension skulle heller inte med utgångspunkt från de föreslagna reglerna få någon förmån.

Tabell 5: Uttag av pension vid 67 år. Föreslagen regel jämfört med nuvarande regler för garantipension. Månadsbelopp

Ålder	GARP utan delningstalshöjningen, men intjänande efter 65 påverkar inte.	GARP med delningstalshöjningen, men intjänande efter 65 påverkar.	Nuvarande regler	Skillnad före skatt intjänande efter 65 påverkar inte	Skillnad före skatt delningstalshöjningen
65					
66					
67	199	214	199	0	15
68	153	24	23	130	1
69	198	0	0	198	0
70	238	0	0	238	0

Fullt intjänande i reformerade systemet. Premiépensionen behandlas som inkomstpension. Delningstal och indexering som för född 1945⁶. Ingen balansering. Förvärvsinkomst 20 000 kronor per månad under 64:e -67:e intjänandeåret.

4.4 Bosättning i Sverige kombinerat med arbete ger extra 40-delar efter 64 års ålder

Garantipensionens storlek är även beroende av tillgodoräknad försäkringstid som avgörs utifrån under vilken tid en person kan anses bosatt i Sverige där 40 års bosättning ger full garantipension.

Cirka 79 000 eller 22 procent av de cirka 355 000 personer som har garantipension har inte bott 40 år i Sverige och har därför en något reducerad garantipension. Av dessa bor cirka 56 procent i Sverige och är berörda av de föreslagna reglerna. Om vi enbart skulle se på gruppen 68 år och yngre som har rätt till garantipension (110 000 personer av de 355 000 personer som har rätt till garantipension), som är den mest sannolika gruppen för eventuellt fortsatt förvärvsarbete, så rör det sig om cirka 24 000 personer som har mindre än 40 bosättningsår i Sverige. Av dessa bor cirka 19 000 i Sverige. Dessa personer har redan tagit ut sin pension (och äldreförsörjningsstöd för vissa) och de flesta har avslutat sitt förvärvsarbete. Det är därför sannolikt få personer ur denna grupp på 19 000 personer, som med en möjlighet att tillgodoräkna sig ytterligare 40-delar, skulle återuppta eller fortsätta att förvärvsarbeta.

För att det ska löna sig bättre att fortsätta arbeta efter 65 års ålder föreslår

Pensionsåldersutredningen att en ny bestämmelse införs i 67 kap. 12 a § SFB som innebär att ytterligare försäkringstid/bosättningsstid kan tillgodoräknas den som för ett år har en pensionsgrundande inkomst om minst ett inkomstbasbelopp, givet att personen har bott i Sverige hela året.

Enligt förslaget ska varje års ytterligare bosättning öka basnivån för garantipension (2,13/1,9 prisbasbelopp för ogift/gift person) med 1/40. Även nivån för reducering med 100 procent (1,26/1,14 prisbasbelopp) ökar med 1/40. Det innebär att varje nytt bosättningsår ökar garantipensionen med $2,13/40 \times 44\,400 = 2\,364$ kr per år eller 197

⁶ Samtliga tabeller avser en person född 1945.

kr per månad, allt annat lika, för en ogift person med en inkomstgrundad pension lägre än 1,26 prisbasbelopp. Motsvarande belopp för en gift person är 176 kr per månad. För en ogift person med en inkomstgrundad pension överstigande 1,26 prisbasbelopp blir ökningen 136 kr per månad $((2,13 - 1,26)/40 + (1,26 \times 0,48)/40)$. Motsvarande belopp för en gift person är 121 kr per månad. Till detta kommer sedan de effekter som den under året intjänade inkomsten har på pensionen.

För personer med relativt sätt få 40-delar, skulle en extra 40-del enbart innebära en omflyttning från äldreförsörjningsstöd till garantipension.

Förslaget skulle endast beröra de personer som inte bott hela sitt liv i Sverige och som därför inte har fullt garantipensionsbelopp.

4.4.1 Analys

Förslaget skulle kunna påverka lagstiftningen vad avser hemlandstid 67 kap. 7-9 §§ SFB. Vid proportionering av hur stor del av hemlandstiden som ska tillgodoräknas som försäkringstid görs beräkning till och med det 64:e året. Den föreslagna lagstiftningen skulle därför kunna innebära en förändring även av denna regel. Vi föreslår dock ingen sådan regeländring.

Även med det här förslaget öppnas möjligheten för främst egenföretagare att, som tidigare nämnts under avsnitt 4.2.4, periodisera inkomsterna, dvs. att omfördela förvärvsinkomster till 66-årsåret eller senare för att på så sätt få en högre garantipension. För att få ytterligare ett bosättningsår räcker det med att flytta över en inkomst motsvarande ett inkomstbasbelopp. En eller två månaders arbete kan på detta sätt innebära ett extra bosättningsår.

Som nämnts i avsnitt 4.3 innebär kombinationen av uppräknings av garantipension vid sent uttag med nya 40-delar problem varför vårt förslag är att uppräknings ändå ska göras med samma procentsats.

Den förändrade lagstiftningen skulle innebära att en person får möjlighet att tillgodoräkna sig ytterligare 40-delar efter det att personen fyllt 64 år, men det skulle även innebära att den allra första 40-delen skulle kunna tillgodoräknas efter 64 års ålder. Eftersom IT-stöd i dagsläget saknas samt att ett stort antal personer kommer att ha en pensionsgrundande inkomst för det 65:e året innebär förslaget en omfattande manuell handläggning, speciellt för 65-årsåret men även för kommande år. Rör det sig om personer med t.ex. 2/40 som nu får sitt tredje bosättningsår och därmed får rätt till garantipension kan det möjligen vara aktuellt med information, också den manuellt initierad, till den enskilde rörande möjligheten att ansöka om garantipension. En uppmaning som sannolikt skulle innebära en beviljad garantipension men samtidigt ett sänkt äldreförsörjningsstöd om de uppbär ett sådant. För att det ska vara möjligt att fånga denna grupp krävs att de aktuella 40-delarna finns registrerade i systemet, vilket ofta inte är fallet när en person fått avslag på sin garantipension.

4.5 Sammanfattning av de tre förslagen

Tabell 6: Uttag av pension vid 67 år. Förslagen regel jämfört med nuvarande regler för garantipension. Månadsbelopp

Ålder	GARP utan delningstalshöjning, men intjänande efter 65 år påverkar inte	GARP med delningstalshöjningen och intjänande efter 65 år påverkar inte	Nuvarande regler	Total skillnad före skatt intjänande efter 65 påverkar inte och delningstalshöjning
65				
66				
67	1 192	1 283	1192	91
68	1 167	1 256	1037	219
69	1 201	1 293	939	354
70	1 247	1 343	983	360

Fullt intjänande i reformerade systemet. Premiépensionen behandlas som inkomstpension. Delningstal och indexering som för född 1945⁷. Ingen balansering. Förvärvsinkomst 20 000 kronor per månad under 64:e -67:e intjänandeåret.

Hur mycket respektive förslag påverkar den framtida garantipensionen har redogjorts för under avsnitt 4.2 (intjänad pension efter 65 år ska inte påverka garantipension) och avsnitt 4.3 (Uppräkning av garantipension vid uttag efter 65 års ålder). Om man sedan kombinerar de två förslagen innebär det att garantipensionen för 68-årsåret ökar med 219 kronor/månad och för 70-årsåret med 360 kronor/månad, i båda fallen före skatt.

Det förslag som redogjorts för under avsnitt 4.4 och som innebär ytterligare 40-delar efter det 64:e året, skulle enbart gynna ett fåtal personer. En sådan person skulle öka ovan nämnda belopp med en viss given summa per varje nytt bosättningsår och då beroende på om personen är gift eller ogift samt i förhållande till om all inkomstgrundad pension dras av till 100 procent eller om viss del dras av till 48 procent.

Ökningsbeloppet varierar mellan 121 kronor per månad och 197 kronor per månad.

Syftet med de förslag till regeländringar som ska utredas är enligt utredningsdirektivet att stimulera till ett senare pensionsuttag för dem med låg inkomst för att på så sätt få ett bättre ekonomiskt utfall i pensionshänseende. De relativt begränsade pensionsökningar som förslagen ger pekar dock på att stimulans effekten inte blir så stor. För de flesta kommer det inte heller att vara lönsamt att skjuta upp pensionsuttaget, utan en fördelaktigare lösning för de flesta är att i stället ta ut pensionen vid 65 år men ändå fortsätta förvärvsarbete.

⁷ Samtliga tabeller avser en person född 1945.

Med föreslagna regler och med 48 procents reducering av garantipensionen så får man för inkomstpensionen och garantipensionen sammantaget vid 87 års ålder ackumulerat samma summa om man har tagit ut pension vid 65 eller vid 67 år. Med 100 procents reducering av garantipensionen blir motsvarande ålder 86 år. Givet att man har uppnått 65 års ålder beräknas man leva i snitt till ca 85 års ålder. I snitt är det därmed mer gynnsamt att ta ut pensionen vid 65 års ålder. Se tabeller i bilaga 1.

Eftersom de flesta i den här situationen har en relativt låg lön så kommer lön och pension sammantaget normalt inte att komma upp till nivån där statlig inkomstskatt ska betalas. Jämfört med att skjuta upp pensionsuttaget blir det därför lönsamt att ta ut pensionen vid 65 år, lägga undan pengarna, och sedan portionera ut det sparade beloppet under åren efter 67 år eller senare beroende på när personen slutar arbeta.

4.6 Det förbättrade ekonomiska utbytet i jämförelsen kvinnor och män
Antal personer som uppbär garantipension är 355 000 personer och merparten av dessa utgörs av kvinnor, nämligen 277 000 personer eller 78 procent. Större delen, eller cirka 76 procent av de garantipensionärer som har en så låg inkomstgrundad pension att de befinner sig i 100 procent - intervallet utgörs dessutom av kvinnor.

229 000 av kvinnorna, eller 83 procent, har bott hela sitt liv i Sverige och har därmed 40/40 garantipension, varför de inte har så stor nytta av förslaget med extra 40-delar. För männen är motsvarande siffra 59 procent.

Den analys vi hittills gjort är allmängiltig i förhållande till kön men med tanke på att så stor andel av garantipensionärerna utgörs av kvinnor skulle förslagen till förändrad garantipensionslagstiftning som här beskrivits ändå kunna innebära en möjlighet till förbättrad pension för gruppen kvinnor. Dock är sannolikheten för fortsatt arbete tämligen liten för den stora grupp som har en så låg inkomstgrundad pension att 100 procent avdrag är aktuell vid beräkning av garantipensionen eftersom flertalet av dessa inte har haft kontinuerligt arbete fram till pension.

5. Detaljerad beskrivning av förslaget – Bostadstillägg (BT)

5.1 Inledning

Bostadstillägg är en skattefri tilläggsförmån som utbetalas till pensionärer som behöver ha ett extra stöd för sin bostadskostnad. Tillägget baseras på pensionärens bostadskostnad och den totala inkomst inklusive eventuellt förmögenhetstillägg som pensionären uppbär. Utgångspunkten för bostadstillägg är att ge pensionären möjlighet att efterfråga och behålla en bostad med tillfredsställande standard och i nyproduktion. Bostadstillägget ingår som en del av det svenska grundskyddet för pensionärer.

Beräkningen av bostadstillägg utgår från en maximal nivå där beräkningen görs med 93 procent av en hyra fastställd till max 5 000 kronor per månad för ogifta och 2 500 kronor per månad för gifta och med gifta likställda personer. Till den maximala nivån läggs ett fast tillägg per månad med 340 kronor respektive 170 kronor till ogifta/gifta. Det maximala bostadstillägget är 4 990 kronor för ogifta respektive 2 495 kronor för gifta, beräknat på maxhyran.

Från det maximala bostadstillägget räknas ett avdrag baserat på en reduceringsinkomst. Reduceringsinkomsten beräknas utifrån en bidragsgrundande inkomst som består av beräknad inkomst den närmaste tiden i form av arbetsinkomst,

pension etc. samt även ett eventuellt förmögenhetstillägg. Dessa olika varianter av inkomster påverkar tilläggets storlek på olika sätt och viktas därför vid fastställandet av reduceringsinkomsten. När det gäller pensionen tas den med till sin helhet medan arbetsinkomst viktas och endast tas med till 50 procent, efter att ett specifikt fribelopp på arbetsinkomster med 24 000 kronor har dragits av.

När reduceringsinkomsten är fastställd görs ett avdrag för ett fribelopp. Syftet med detta fribelopp är att pensionären ska få tillgodoräkna sig ett inkomstbelopp för grundläggande konsumtionsbehov, innan bostadstillägget börjar reduceras. Fribeloppet motsvarar närmast en oreducerad garantipension beräknat på basnivån för garantipensionen för personer födda 1937 eller tidigare, 2,17 prisbasbelopp för ogift och 1,935 prisbasbelopp för gift. Det innebär att det är endast inkomster över detta fribelopp som påverkar bostadstillägget.

När reduceringsinkomsten är fastställd minskas maxnivån för bostadstillägget med 62 procent av reduceringsinkomsten upp till ett prisbasbelopp. Om reduceringsinkomsten överstiger ett prisbasbelopp reducerar den överstigande delen bostadstillägget med 50 procent.

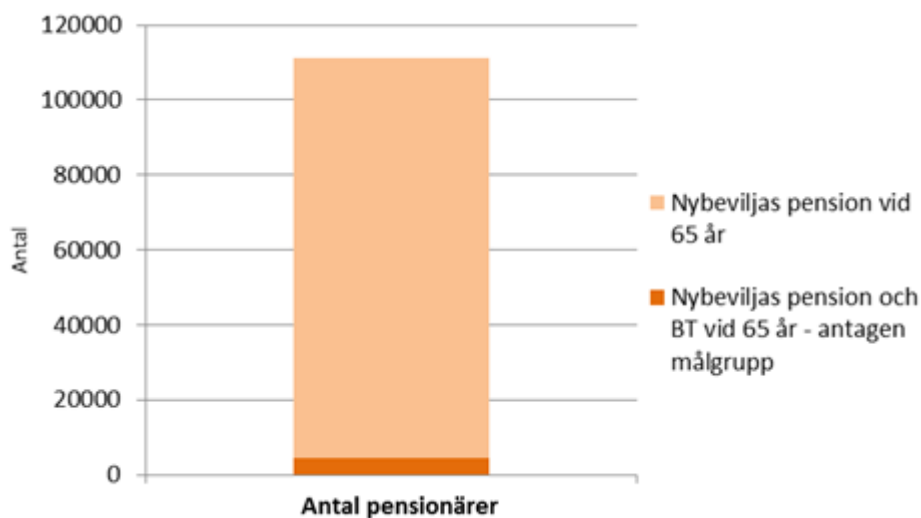
5.2 Volymer

Yngre pensionärer, varav många är gifta och lever tillsammans med sin make/maka, är oftast inte berättigade till bostadstillägg. Detta beror på beräkningsreglerna för bostadstillägg till gifta, där två personer delar på en bostadskostnad, som innebär att man endast med mycket låga inkomster kan beviljas bostadstillägg som gift. Ytterligare bidragande orsak till att bostadstillägg inte beviljas vid 65 år är att tjänstepensionen är högre för många de fem första åren som pensionär. Förmögenhet gör också att många inte är berättigade till bostadstillägg.

Det är endast ca 8 000 personer i varje årskull (runt 65 - 66 år) som har bostadstillägg. Ca 40 procent av dessa har tidigare haft sjukersättning och antas inte ha förmåga att fortsätta eller börja arbeta efter 65 års ålder. Av kvarvarande 4 800 personer per årskull kan ytterligare ca 500 pensionärer räknas bort, eftersom de har maximalt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Maximalt bostadstillägg utges om du enbart har garantipension eller motsvarande nivå på inkomst. Vi antar därmed att dessa pensionärer antingen inte är aktiva inom arbetslivet eller på grund av äldreförsörjningsstöd inte kan få mer ersättning trots de föreslagna stimulerande åtgärderna.

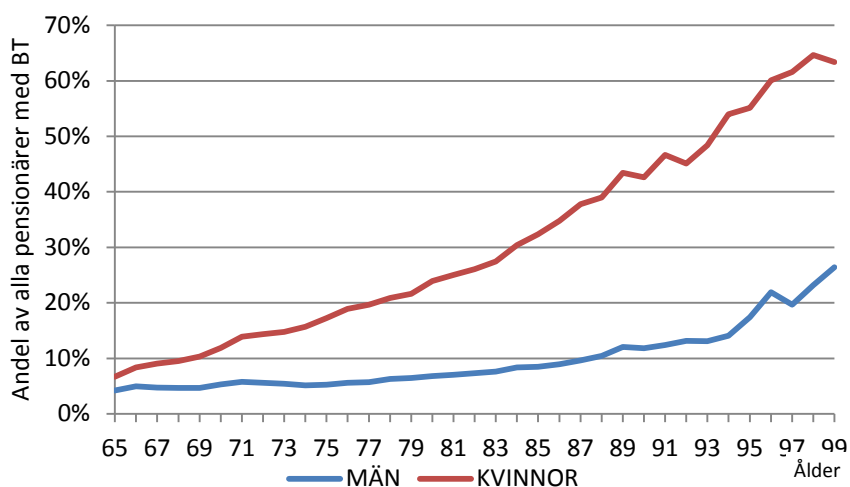
Givet dessa antaganden har vi då en målgrupp bestående av 4 300 personer per årskull, vid inträdet till pension, som kan antas ha förmåga att arbeta efter 65 år och som även är aktuella för att kunna få till bostadstillägg vid denna tidpunkt.

Diagram 2: Antal målgrupp BT av totalt antal nybeviljade pensionärer vid 65 år.



De flesta som får bostadstillägg blir inte berättigade till det vid 65 - 66 års ålder utan vid en högre ålder, oftast i samband med att en make flyttar till äldreboende, eller att en make avlider.

Diagram 3: Andel av totalt antal pensionärer som uppbär bostadstillägg



Då bostadstillägg för de flesta pensionärer kan beviljas först senare i livet, är det svårt att motivera till fortsatt arbete efter 65 år, just utifrån beräkningsregler för bostadstillägg.

Vi skulle då informera en 65-åring om att pension intjänad genom arbete efter 65 år inte kommer att påverka det bostadstillägg som personen eventuellt har rätt till om kanske 15 år. Innan den tidpunkten inträffar kan det dessutom tillkomma andra regeländringar som kanske tar bort den nu utredda effekten.

I antalet pensionärer med bostadstillägg finns gruppen födda 1937 eller tidigare. Många av de äldsta kvinnorna i statistiken har inte haft ett helt yrkesliv med inkomster som varit pensionsgrundande. De har därmed en låg pension och rätt till bostadstillägg i större utsträckning än de yngre pensionärerna (födda 1938 eller senare).

5 300 personer (2 procent) över 65 år och som har bostadstillägg har arbets- eller näringsinkomst idag. Dessa stimuleras att fortsätta arbeta och ha bostadstillägg genom den ändrade lagstiftningen om fribelopp på arbetsinkomst med 24 000 kr per år.

5.3 Föreslagna ändringar

Här följer en beskrivning över hur de föreslagna reglerna kommer att påverka bostadstillägget.

5.3.1 Pensionsuttag från 65 år med fortsatt förvärvsarbete - ålderspension intjänad efter 65 år ska inte påverka bostadstillägget

Pensionsåldersutredningen föreslår att bostadstillägget inte ska reduceras av intjänad pension efter 65 år. Det innebär en förändring i 102 kap. 16 § SFB. Ändringen går ut på att den allmänna pension som ska ingå i reduceringsinkomsten är utbetald pension minskat med den del av tilläggspensionen som är uppräknad med anledning av uttag efter 65 år och de pensionsrätter som intjänats från det år personen fyller 66 år. Den arbetsinkomst som pensionären har under åren 65 - 67 år påverkar fortfarande beräkningen av bostadstillägget efter avdrag med fribeloppet på 24 000 kronor per år. Förslagen innehåller inget som påverkar hur arbetsinkomst påverkar bostadstillägget under perioder med arbete.

För att kunna få fram det avdrag som ska göras på allmän ålderspensionen behöver vi jämföra den faktiskt utbetalda pensionen med en fiktivt beräknad pension baserad på intjänade pensionsrätter till och med 65 år för inkomstpensionen och en tilläggspension beräknad som om uttaget gjordes vid 65 år.

Tabell 7: Uttag av pension vid 65 år. Nuvarande regler/föreslagna regler. Månadsbelopp

Ålder	IP/Prep	Tjänste- pension	BT nuvarande regler	BT föreslagen regel	Skillnad
65	11 000	1 750	0	0	0
66	11 268	1 767	0	0	0
67	11 887	1 816	0	0	0
68	12 403	1 837	1 632	1 768	135
69	12 547	1 833	1 554	1 827	273
70	12 629	1 857	1 551	1 826	275

Fullt intjänande i reformerade systemet. Premiépensionen behandlas som inkomstpension. Delningstal och indexering som för född 1945⁸. Ingen balansering. Reducering av garantipension 48 procent. Förvärvsinkomst 20 000 kronor per månad under 64:e -67:e intjänandeåret.

Utfallet blir vid 70 års ålder ett högre bostadstillägg med 275 kronor, en höjning av bostadstillägget med 17 procent.

Typfallet utgår från att den pension som utgår till pensionären endast är inkomstpension och premiépension och ingen garantipension. Vi hade i december

⁸ Samtliga tabeller avser en person född 1945

2012 ca 13 procent av de personer med bostadstillägg där de samtidigt inte har någon garantipension utbetald.

5.3.2 Pensionsuttag från 65 år med fortsatt förvärvsarbete – hur garantipension påverkar bostadstillägget

I Pensionsåldersutredningen finns förslag på ny lagtext som anger hur allmän ålderspension ska påverka reduceringsinkomsten vid beräkning av bostadstillägg. Där framgår det att den ålderspension som ska med i reduceringsinkomsten ska minskas med den del av tilläggspensionen som har höjts med anledning av sent uttag och med de intjänade pensionsrätterna, intjänade från det år personen fyller 66 år. Det framgår inte här vilken garantipension som faktiskt ska tas med i reduceringsinkomsten och det finns olika alternativ som ger olika ekonomiska utfall.

Vi har därför gjort beräkningar för bostadstillägget med hänsyn både till den garantipension som faktiskt kommer att betalas ut enligt de lagda förslagen och garantipension beräknad enligt dagens regler vilket är ett lägre garantipensionsbelopp. När vi tar hänsyn till den högre garantipensionen som förslagen i uppdraget ger, blir höjningen av bostadstillägget inte så stor, den totala ekonomiska effekten blir lägre eftersom bostadstillägget sänks när garantipensionen höjs. Använder vi istället en fiktiv garantipension, beräknad efter dagens regler, blir bostadstillägget högre men det tillför då ytterligare komplexitet till regelverket och pensionärens möjlighet att förstå hur tillägget beräknas minskar därmed ytterligare.

Tabell 8: Uttag av pension vid 65 år. Nuvarande regler/föreslagna regler. Månadsbelopp

Ålder	IP/Prep	GARP nuvarande regler	BT nuvarande regler	GARP föreslagna regler	BT föreslagna regler – fiktiv GARP	Skillnad BT
65	8 000	1 371	0	1 371	0	-
66	8 260	1 295	0	1 295	0	-
67	8 781	1 192	0	1 192	0	-
68	9 233	1 037	2 987	1 167	3 155	168
69	9 412	939	2 927	1 201	3 266	339
70	9 473	983	2 921	1 247	3 261	340

Delningstal och indexering som för född 1945⁹. Reducering av GARP 48 procent. Ingen balansering. Förvärvsinkomst 20 000 kronor per månad under 64:e -67:e intjänandeåret. Tjänstepension beviljas vid 65 år med 1200 kr/mån.

5.3.3 Vänta med pensionsuttag till 67 år och fortsätta arbeta

Föregående avsnitt beskrev hur bostadstillägget påverkas av föreslagna regler om pensionären både arbetar och tar ut sin pension från 65 år. Om personen istället arbetar vidare vid 65 år och väntar med sitt pensionsuttag till 67 år blir inkomstpensionen högre i och med ett lägre delningstal vid tidpunkten för uttaget av pension. Det är alltså inte endast ny pensionsrätt som höjer inkomstpensionen vid ett sent uttag utan även förändringen av delningstalet och tillkommande arvsvinster under den tid

⁹ Samtliga tabeller avser en person född 1945.

pensionsrätterna fortfarande finns som intjänad rätt. I Pensionsåldersutredningen framgår att det är intjänade pensionsrätter efter 65 år och den uppräknings som görs på tilläggspensionen vid sent uttag som inte ska påverka beräkningen av bostadstillägget. Det skulle också kunna vara så att förändringen av delningstalet vid ett sent uttag som gör att inkomstpensionen högre inte heller ska påverka bostadstillägget.

Vi har gjort samma beräkningar som ovan dvs. med hänsyn till en fiktiv garantipension enligt dagens regler och inte beräknat bostadstillägget med hänsyn till utbetald garantipension.

Tabell 9: Uttag av pension vid 67 år. Nuvarande regler/föreslagna regler. Månadsbelopp

Ålder	IP/Prep	GARP nuvarande regler	BT nuvarande regler	GARP föreslagna regler	BT föreslagna regler – fiktiv GARP	Skillnad BT
65						-
66						-
67	9 486	1 192	0	1 192	0	-
68	9 953	1 037	2 520	1 167	2 656	136
69	10 123	939	2 477	1 201	2 764	287
70	10 189	983	2 463	1 247	2 755	292

Delningstal och indexering som för född 1945¹⁰. Reducering av GARP 48 procent. Ingen balansering. Förvärvsinkomst 20 000 kronor per månad under 64:e -67:e intjänandeåret. Tjänstepension beviljas vid 67 år med 1367 kr/mån.

Bostadstillägget blir 292 kronor högre vid 70 års ålder när vi inte tar hänsyn till intjänade pensionsrätter efter 65 år och när vi använder den garantipension som fiktivt räknas enligt dagens regler. Då har pensionären väntat med sitt pensionsuttag till 67 år. Jämför vi siffran med bostadstillägg vid 70 år när pensionären istället tar ut sin pension vid 65 år (se tabell 8) som är 340 kronor blir alltså bostadstillägget lägre vid ett uppskjutet uttag. Det beror på att den inkomstpension som beviljas vid 67 år är högre än vid 65 år. Det här är ingen kommande effekt av de föreslagna regeländringarna utan det fungerar så här redan idag.

5.4 Analys av föreslagna regler för bostadstillägg

Pensionsåldersutredningens tre förslag på stimulerande åtgärder påverkar bostadstillägget på samma sätt, genom att de inkomster som ska ingå i reduceringsinkomsten ska beräknas på ett visst sätt. Förslagen har också den påverkan på lagstiftningen att det gör beräkningsreglerna mera komplicerade för kunden att förstå. Dessutom kommer det att vara svårt för pensionstagaren att känna stimulans att arbeta efter 65 år när bostadstillägget troligen inte beviljas förrän i högre ålder.

Vid fastställandet av reduceringsinkomsten och hur stort avdrag som ska göras på den ålderspension som utbetalas med hänsyn till intjänade pensionsrätter och sent uttag

¹⁰ Samtliga tabeller avser en person född 1945.

uppkommer vissa problem. Första problemet rör premiepension och hur vi ska kunna beräkna den premiepension som är beräknad på pensionsrätter specifikt intjänade efter 65 år. Den totala premiepensionen hanteras idag på ett premiepensionskonto och värdeförändringen på detta konto beror på personens fondval. Det finns endast ett kapital och det är inte uppdelat i värde per år. För att kunna urskilja den del av värdet på kontot som baseras på intjänade pensionsrätter från det 66:e året krävs att det specifika kapitalet förs på ett eget konto som ändå ska följa personens fondval.

Ett alternativ till en fiktivt beräknad inkomstpension för beräkning av ett avdrag på den pension som faktiskt utbetalas för beräkningen av reduceringsinkomsten för bostadstillägg, skulle kunna vara den inkomstpension som fastställs vid beräkningen av garantipensionen. Den beräknas på hela pensionsrätten 18,5 procent dvs. här inkluderas den pensionsrätt som avsetts till premiepensionen. Denna inkomstpension ska ju fastställas enligt det nya förslaget för beräkningen av garantipensionen, endast med hänsyn till pensionsrätter intjänade till och med 65:e året, och uppfyller således redan detta villkor. Dock används delningstalet vid 65 år även vid uttag vid en senare tidpunkt och det måste ändras om denna inkomstpensionsberäkning ska användas för bostadstillägg.

Dock kommer förslaget att använda inkomstpension beräknad för garantipensionen att leda till att vi kommer att justera även den premiepension som ligger till grund för beräkningen av bostadstillägget. Det kan bli både positivt och negativt för personen beroende på vilken utveckling denne haft på sitt verkliga premiepensionskonto. Vi ställs också inför ett val – att endast använda denna fiktiva beräkning om personen väntat med sitt uttag av ålderspensionen eller använda denna beräkning oavsett när personen gjort uttag av sin pension.

I Pensionsåldersutredningen föreslår man också att den procent-uppräknings som görs på tilläggspensionen (som beviljas personer födda mellan 1938-1953) vid sent uttag ska bortses ifrån när reduceringsinkomsten fastställs för bostadstillägg. Det innebär att vi inte kan använda den tilläggspension som faktiskt utbetalas utan även här måste utgå från en fiktivt beräknad tilläggspension, som om förmånen beviljades vid 65 år. Vi gör en motsvarande beräkning för reduktion av garantipensionen som vi skulle kunna använda även för bostadstillägget, vilket skulle minska kostnaderna för att utveckla IT-systemen. Men i både tilläggspensions- och inkomstpensionsberäkningen för reduktion av garantipensionen ingår pensionsrätter beräknade som om alla sociala avgifter var betalda. Det framgår av 67 kap. 18 § SFB. I dagens beräkning av bostadstillägg tas ingen hänsyn till om alla avgifter är betalda eller inte, beräkningen utgår från de faktiskt utbetalda beloppen. Det skulle också bli en förändring mot dagens regelverk.

Om vi använder en fiktiv beräkning för garantipensionen vid beräkning av bostadstillägg kommer inte förslaget om rätt till nya 40-delar efter 65 år att påverka bostadstillägget negativt. För på samma sätt som uppräknings av garantipensionen vid sent uttag kommer en ny 40-del att höja den utgående garantipensionen och sänka bostadstillägget i nästan motsvarande grad, beroende av inom vilket inkomstintervall reduceringsinkomsten för pensionären är, om vi använder utgående garantipension i beräkningen av bostadstillägget.

Pensionsmyndigheten har en vision att göra pensionerna enklare så att kunden kan leva i nuet. Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, har i sin rapport Handläggning av bostadstillägget – slutrapport, 2014:14, uttryckt ett behov av att göra regelverket för bostadstillägget enklare så att pensionärer bättre ska kunna förstå förmånen och veta om de eventuellt kan ha rätt till bostadstillägg. Förslagen som nu utreds kommer inte att göra det enklare utan tvärtom. Att pensionären ska förstå vilka inkomster som faktiskt påverkar bostadstillägget vid en fiktiv beräkning är inte troligt. Dessutom är det inte troligt att en person vill arbeta efter 65 år för att få ett högre bostadstillägg som kanske inte är aktuellt förrän vid 75 - 80 års ålder. Det är många år framåt och regelverket hinner dessutom eventuellt ändras igen och den stimulerande regeln kan vara borta när pensionären får rätt till bostadstillägg.

Bostadstillägget är en skattefri tilläggsförmån och har som syfte att möjliggöra ett boende med tillfredsställande standard. Att beräkna bostadstillägget utifrån en fiktiv pension skulle kunna tolkas som att det är bostadstillägget i sig som blir högre för just de personer som haft förmågan att fortsätta arbeta. Det skulle då kunna tolkas som att man genom att arbeta längre skulle ha rätt till högre bostadstillägg och därmed ett bättre boende.

6. Total effekt på ålderspension och bostadstillägg

För att kunna se helheten av de tänkta förändringarna har vi beräknat både garantipension och bostadstillägg och utifrån alla tre förslag.

Tabell 10: Uttag av pension vid 65 år. Nuvarande regler/föreslagna regler. Månadsbelopp

Ålder	IP	Nuvarande regler			Föreslagen regel med fiktiv GARP i BT-beräkningen			Skillnad
		GARP	BT	S:a	GARP	BT	S:a	
65	8 000	1 371	0	1 371	1 371	0	1 371	-
66	8 260	1 295	0	1 295	1 295	0	1 295	-
67	8 781	1 192	0	1 192	1 192	0	1 192	-
68	9 233	1 037	2 987	4 024	1 167	3 155	4 322	298
69	9 412	939	2 927	3 866	1 201	3 266	4 467	601
70	9 473	983	2 921	3 904	1 247	3 261	4 508	604

Delningstal och indexering som för född 1945¹¹. Reducering av GARP 48 procent. Ingen balansering. Förvärvsinkomst 20 000 kronor per månad under 64:e -67:e intjänandeåret. Tjänstepension beviljas vid 65 år med 1200 kr/mån.

Jämför vi dagens regler med två av de föreslagna reglerna och om ålderspension tas ut vid 65 år ser vi att garantipensionen och bostadstillägget betalas ut med 604 kronor mer per månad. Höjningen består av 264 kronor i form av garantipension och 340 kronor i bostadstillägg.

¹¹ Samtliga tabeller avser en person född 1945

**Tabell 11: Uttag av pension vid 67 år. Nuvarande regler/föreslagna regler.
Månadsbelopp**

Ålder	IP	Nuvarande regler			Föreslagen regel men fiktiv GARP används i BT-beräkningen			Skillnad
		GARP	BT	S:a	GARP	BT	S:a	
65								
66								
67	9 486	1 192	0	1 192	1 192	0	1 192	-
68	9 953	1 037	2 520	3 557	1 167	2 656	3 823	266
69	10 123	939	2 477	3 416	1 201	2 764	3 965	549
70	10 189	983	2 463	3 446	1 247	2 755	4 002	556

Delningstal och indexering som för född 1945¹². Reducering av GARP 48 procent. Ingen balansering. Förvärvsinkomst 20 000 kronor per månad under 64:e -67:e intjänandeåret. Tjänstepension beviljas vid 67 år med 1 367 kr/mån.

Om personen istället väntar med sitt pensionsuttag till 67 år blir höjningen, jämfört med nuvarande regler, per månad vid 70 år 556 kronor. Höjningen består av garantipension med 264 kronor och bostadstillägg med 292 kronor.

På garantipensionsbeloppet i de här båda typfallen kommer skatt att dras vilket gör att den summa som pensionären får ut i handen blir ytterligare lägre.

6.1 Vilken ekonomisk effekt ger ett förändrat beteende?

De föreslagna regeländringarna har som syfte att stimulera personer att stanna längre i arbetslivet och väntar med sitt pensionsuttag. Idag slutar de flesta sina arbeten och går i pension vid 65 år. En jämförelse vid 70 års ålder, mellan en sådan person, som idag tar ut pension vid 65 år, och en person som fortsätter arbeta och antingen tar ut sin pension eller väntar med sitt pensionsuttag, visar att det ekonomiska utfallet inte blir så omfattande.

¹² Samtliga tabeller avser en person född 1945.

Tabell 12: Pensionsutbetalning vid 70 år beroende på regler, arbetsinkomst och uttagstidpunkt. Månadsbelopp

	Nuvarande regler–uttag 65 år, inget fortsatt arbete	Nuvarande regler – uttag 65 år och arbete till 67 år	Nya regler-uttag 65 år, och arbete till 67 år	Nuvarande regler-uttag 67 år och arbete till 67 år	Nya regler-uttag 67 år och arbete till 67 år
Inkomstpension och premiepension	8 667	9 473	9 473	10 189	10 189
Garantipension	1 371	983	1 247	983	1 373
Tjänstepension	1 274	1 274	1 274	1 398	1 398
Bostadstillägg	3 181	2 921	3 261	2 463	2 755
Summa före skatt	14 493	14 651	15 255	15 033	15 715
Skatt ¹³	-2 004	-2 113	-2 170	-2 332	-2 443
Netto utbetalt belopp	12 489	12 538	13 085	12 701	13 272
Netto utan bostadstillägg	9 308	9 617	9 824	10 238	10 517

Fullt intjänande i reformerade systemet. Premiépensionen behandlas som inkomstpension. Delningstal och indexering som för född 1945¹⁴. Ingen balansering. Reducering av garantipension 48 procent.

Syftet med förslagen är att stimulera personer med låg pensionsrätt att fortsätta arbeta och ta ut sin pension senare än 65 år. Skulle en person ändra sitt beteende och fortsätta arbeta och ta ut sin pension först från 67 år skulle den totala utbetalningen efter skatt öka med 783 kronor per månad (13 272 kr – 12489 kr). Om vi bortser från bostadstillägget och endast jämför pensionen efter skatt blir den positiva ekonomiska effekten av förslagen 1 209 kronor per månad (10 517 kr – 9 308 kr). Anledningen att skillnaden blir större när vi endast ser på pensionsbeloppet är att bostadstillägget sjunker vid uttag av pension vid 67 år i och med den högre inkomstgrundande pensionen med anledning av ett sänkt delningstal (inte den intjänade pensionsrätten efter 65 år som inte påverkar enligt förslaget).

Jämfört med nuvarande regler medför det uppskjutna uttaget till 67 år, en ökning av garantipensionen med 279 kr per månad före skatt och en ökning av bostadstillägget med 292 kr per månad, sammanlagt 571 kr per månad för pensionsutbetalningen vid 70 år. Inkomstpensionen blir densamma oavsett föreslagna regler.

Även om beloppet i sig kan fungera som en viss stimulans till att stanna kvar i arbete efter 65 år och vänta med sitt pensionsuttag är det flera andra faktorer som spelar roll. Som vi konstaterat är målgruppen, dvs. de som i realiteten kan stanna kvar i arbete eller återuppta arbete vid 65 år eller senare, relativt begränsad. För att det

¹³ Skattetabell 31, kolumn 2 från 2014.

¹⁴ Samtliga tabeller avser en person född 1945.

överhuvudtaget ska vara möjligt att fortsätta eller att återuppta ett arbete krävs för många av de här personerna andra åtgärder inom arbetsmiljöområdet, möjlighet att byta arbete och rätt till deltidsarbete. Många av de här frågorna är också behandlade i Pensionsåldersutredningen och är viktiga att komma ihåg när stimulerande åtgärder diskuteras.

Det är också viktigt att se till att de som inte har en möjlighet att fortsätta arbeta får en skälig nivå på sin ålderspension och inte halkar efter övriga grupper.

För att stimulera till ett fortsatt förvärvsarbete måste det också vara möjligt att förstå och förutse effekterna av det fortsatta arbetet för att kunna planera sitt pensionsuttag. De regler som nu föreslås gör både garantipensions- och bostadstilläggsreglerna mera komplicerade och gör det svårare att förutse utfallet på pensionen. Framförallt reglerna för bostadstillägget gör det i princip omöjligt att förutse effekterna och kommer därför troligen inte att fungera som en stimulans för fortsatt arbete. Att det dessutom är så få personer som får bostadstillägg vid 65 år och att de flesta av dessa tidigare haft sjukersättning och inte har möjlighet att fortsätta arbeta, gör att det är låg sannolikhet att det här skulle få någon märkbar effekt. Pensionsmyndigheten anser därför inte att något av förslagen ska påverka dagens regelverk för bostadstillägget.

Förslaget att inte ta hänsyn till pensionsrätter intjänade efter 65 år vid beräkningen av garantipensionen är en regel som är lätt att förstå men ger inte så stor effekt för flertalet. Det innebär dessutom att utfyllnaden till en garanterad nivå blir olika för olika personer med samma inkomstgrundade pension beroende på när pensionsrätterna tjänats in. Det kan ifrågasättas varför inkomster före och efter en viss ålder ska behandlas olika och det öppnar även upp för möjligheten att planera sitt inkomstuttag för att få ett bättre pensionsutfall. Pensionsmyndigheten anser därför inte att detta förslag ska genomföras.

Om förslaget ändå ska genomföras bör effekten märkas fortare och inte som det nu föreslagits gälla först från 66:e året. Införs det redan från det 65:e året gynnas även de som fyller tidigt på året, då kan även dessa fortsätta att arbeta ett år och få en gynnsam effekt på sin pension.

Vad som bör göras för att få personer att stanna i arbete och vänta med sitt pensionsuttag handlar också om vad syftet är. Är det för att de ska förlänga arbetslivet för att anpassa fördelningen mellan arbetsliv och pensionärliv till den längre livslängden? Eller är det för att pensionen ska bli högre och ge en mer tillfredsställande försörjning? Och är det i så fall månadsutbetalningen som man vill ska bli större eller den totala pensionsutbetalningen under livet?

En person som arbetar kvar efter 65 år uppbär lön vilken i de flesta fall är högre än pensionen. Tillsammans med gynnsammare skatteregler från 66 år borde detta i sig vara en god stimulans för fortsatt arbete. Enligt en utvärdering av IFAU har dock de gynnsammare skattereglerna endast gett en ökad förvärvsfrekvens på 1,5 procentenheter.

Pensionsbeloppet blir högre per månad om uttaget görs först vid 67 år men i gengäld måste man leva till över 85 år för att få ut samma totala belopp som om personen tog ut pension vid 65 år. Dock kan samma effekt uppnås dvs. ett högre månadsbelopp från 67 år om personen tar ut sin pension och samtidigt arbetar. Då kan pensionen sparas

under två år och sedan tas ut som ett extra tillägg per månad från 67 år. Men det kräver givetvis ett visst beteende av personen för att detta ska fungera.

Pensionsmyndigheten anser inte att det är rätt väg att gå, att införa de föreslagna reglerna för att stimulera till att arbeta längre och ta ut sin pension senare för personer med låg pension och med rätt till garantipension. Varken att pensionsrätter intjänade efter 65 år inte ska påverka garantipension och bostadstillägg, uppräknings av garantipensionen vid sent uttag eller rätten att få fler 40-delar bedöms ha något större genomslag eftersom effekten är begränsad och gruppen av personer som kan ha en möjlighet att kunna dra nytta av det är ytterst liten.

7. Kostnader

7.1 Utvecklingskostnader

Att genomföra de föreslagna regeländringarna kommer att kräva IT-utveckling både i kärnsystemen, som finns hos Försäkringskassan, och i ärendehanteringssystemet hos Pensionsmyndigheten. Varje timme för utveckling av IT-system beräknas kosta 650 kronor och varje timme för övrigt arbete, som utbildningar etc. beräknas kosta 400 kronor.

Nedanstående tabell visar beräkningar gällande kostnader för IT-utvecklingen hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. För att systemändringar ska kunna genomföras krävs också arbete av Pensionsmyndighetens verksamhetspersonal. Verksamhetens kostnader i form av tillämpningsmodellering, kravfångst och granskning av dokument upprättade av Försäkringskassan visas också i tabellen.

Det tillkommer också kostnader för utbildning och omskrivning av informationsmaterial samt ökade förvaltningskostnader för IT-systemen. Det troliga är också att den löpande kostnaden per ärende ökar då t.ex. förslaget med ytterligare rätt till 40-delar efter 65 år kommer att kräva en hel del manuella bedömningar.

Tidsåtgången är svår att uppskatta och därmed svår att sätta pris på. Dock vet vi att det kommer att bli en ökad kostnad för ytterligare manuella moment i dessa ärenden.

Den totala kostnaden för hanteringen av de föreslagna ändringarna beräknas bli ca 8,4 miljoner kronor.

Tabell 13: Kostnader för förändrad lagstiftning

	Timmar		Kostnad	
Ålderspension			(kronor)	
Utveckling i ÅP-systemet för anpassning av ÅP till nya regler, uppdelat per punkt.	p.1	260	1	169 000
	p.2	1 080	2	702 000
	p.3	860	3	559 000
Utveckling i systemet för Intjänandetiden vid nya regler	1000		650 000	
Kostnad för administration	600		390 000	
Utveckling Elwis hos Pensionsmyndigheten (IT, krav, test)	1000		650 000	

etc.)		
Kravfångst etc.	1330	532 000
Utbildning, material etc.	1385	554 000
SUMMA ÅP	7 515	4 206 000
Bostadstillägg		
Utveckling i ÅP-systemet för anpassning av BT till nya regler.	3240	2 106 000
Utveckling i BT-systemet med hänsyn till nya regler (administration ingår med 400 timmar)	2560	1 664 000
Kravfångst etc.	100	40 000
Ökade löpnade förvaltningskostnader i ÅP för BT	300	195 000
Utbildning, material etc.	395	158 000
Summa BT	6 595	4 163 000
Total summa	14 110	8 369 000

7.2 Påverkan på statsfinanserna

De nya reglerna beräknas höja utgifterna årligen med ca 55 miljoner kronor för garantipension och med ca 2 miljoner kronor för bostadstillägg. Det är då beräknat att pensionsrätter från intjänande efter 65 år inte påverkar garantipension och bostadstillägg. Skulle gränsen istället vara efter 64 år beräknas utgiftsökning för garantipension bli 75 miljoner kronor per år. Utgiftsökningen för bostadstillägg är fortsatt 2 miljoner kronor.

Beräkningen har utgått från Pensionsmyndighetens datalager för alla individer. Det senaste intjänadeåret för pensionsgrundande inkomst är för år 2012 och det har antagits att personerna ligger helt i det reformerade pensionssystemet.

Premiepensionen har behandlats som inkomstpension. För bostadstillägg har beräkningen gjorts för de ca 5 000 BT-tagare som har arbetsinkomst, övriga antas inte beröras av de nya reglerna.

I beräkningen har ingen hänsyn tagits till eventuella beteendeförändringar. Effekten av beteendeförändringar bedöms bli låg och därmed blir också effekten obetydlig på kort och lång sikt på pensionssystemet. Som en jämförelse har det förstärkta jobbskatteavdraget för äldre haft en liten effekt på arbetskraftdeltagandet. De personer som berörs av de föreslagna reglerna för beräkning av garantipension har i allmänhet en svagare anknytning till arbetsmarknaden jämfört med alla de som berörs av det förstärkta jobbskatteavdraget.

8. Förslagen ur ett internationellt perspektiv

8.1 Allmänt

Pensionsmyndigheten kan se vissa problem med lämnade förslag i förhållande till främst EU-rätten. I Pensionsåldersutredningens slutbetänkande saknas en diskussion kring de föreslagna bestämmelsernas förenlighet med EU-rätten.

Pensionsmyndigheten har i sitt remissyttrande framfört att en sådan diskussion hade varit önskvärd.

EU-rätten och socialförsäkringskonventioner kan, enligt 2 kap. 5 § SFB, begränsa tillämpligheten av bestämmelserna i SFB. EU-lagstiftning går alltid före nationell lagstiftning, om nationella regler skulle visa sig strida mot någon EU-regel.

EU-förordning nr 883/2004¹⁵ syftar till att samordna EU-ländernas trygghetssystem och att säkerställa den fria rörligheten för personer inom unionen. Förordningen är tillämplig på bland annat förmåner vid ålderdom, dvs. ålderspension. Förordningen ska även tillämpas på sådana förmåner/stöd som kan definieras som särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner. I bilaga till förordningen anges bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd som sådana förmåner för svensk del. Principerna i förordningens artikel 4-6 om likabehandling och sammanläggning av perioder ska tillämpas avseende både ålderspension och de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna.

Likabehandlingsprincipen i artikel 4 innebär att alla som omfattas av förordningen ska ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som medlemsstatens egna medborgare. Artikel 5 handlar om likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser. Om exempelvis inkomster enligt lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten har vissa rättsverkningar, ska de relevanta bestämmelserna i den lagstiftningen också tillämpas på inkomster som förvärvats i en annan medlemsstat. Principen om sammanläggning av perioder i artikel 6 innebär att försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder som fullgjorts i ett EU-land ska räknas med i alla andra EU-länder vid behov.

Vidare har Sverige ingått tio konventioner om social trygghet med länder utanför EU, däribland Chile, Turkiet och USA. I dessa avtal regleras ländernas ömsesidiga förpliktelser för den sociala tryggheten. Bestämmelser i en bilateral konvention är överordnade svenska regler, men om en konventionsbestämmelse kolliderar med EU-rätten har istället EU-rätten företräde. I vissa av dessa konventioner finns bestämmelser som innebär att försäkrings- eller anställningsperioder som har utförts i det ena konventionslandet kan tillgodoräknas vid flyttning till det andra landet vid ansökan om pensionsförmåner. Dessa är dock, i förekommande fall, begränsade till att öppna rätten till tilläggspension. Den som inte har minst tre år med bosättningsperiod i Sverige kan således inte öppna rätten till garantipension genom att lägga samman försäkringsperioder fullgjorda i en konventionsstat. Socialförsäkringskonventionerna bör därmed inte påverka tillämpningen av de här föreslagna reglerna.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

8.2 Allmän ålderspension

8.2.1 Pensionsrätter som intjänats genom arbete från och med det år den försäkrade fyller 65 år ska inte påverka garantipensionen

Förslaget att pensionsrätter som intjänats genom arbete från och med det år den försäkrade fyller 65 år inte ska påverka garantipensionen är begränsad till att avse pensionsrätter för inkomstpension och premiepension. Utländsk pension som intjänats genom arbete från och med det år den försäkrade fyller 65 år ska även fortsättningsvis beaktas vid beräkningen av garantipensionen. En sådan bestämmelse kan anses strida mot den EU-rättsliga likabehandlingsprincipen och artikel 5 i förordning 883/2004. Rörande pension från EU/EES-land eller Schweiz bör detta dock inte få någon praktisk betydelse då samordningsreglerna i nämnda förordning redan innebär att ålderspension från dessa länder inte påverkar garantipensionen på samma sätt som motsvarande pensioner från övriga länder då det rör sig om pensioner av samma slag¹⁶.

Ett flertal av de bilaterala konventionerna är tillämpliga på garantipensioner och inkomstgrundande ålderspensioner. Vad gäller dessa förmåner kan konventionernas likabehandlingsprincip, dvs. att personer som omfattas av en konvention har samma rättigheter och skyldigheter som medborgare/personer i den andra konventionsstaten, behöva beaktas vid tillämpningen av de föreslagna reglerna.

8.2.2 Tillgodoräknande av försäkringstid för tid efter 64 års ålder

De svenska reglerna rörande tillgodoräknande av försäkringstid för garantipension tillämpas inte fullt ut på personer som omfattas av förordning 883/2004 och som arbetar i Sverige. Eftersom dessa personer omfattas av svensk socialförsäkringslagstiftning även om de inte är bosatta här, kommer den tid de arbetar i Sverige att tillgodoräknas dem som försäkringstid oavsett vad de svenska reglerna föreskriver. Motsatta situationen gäller också, dvs. den som visserligen bor i Sverige men som enligt nämnda förordning på grund av arbete omfattas av den sociala tryggheten i ett annat land, får inte samtidigt tillgodoräkna sig försäkringstid i Sverige. Motsvarande gäller även i förhållande till vissa andra länder på grund av konventionsförpliktelser.¹⁷

För att garantipension ska kunna lämnas ska den försäkrade tillgodoräknas en försäkringstid i Sverige om minst tre år. Försäkringsperioder som fullgjorts i annat EU/EES-land eller Schweiz får räknas med för att uppnå de tre kvalifikationsåren enligt ovan nämnda förordning. Detta bör innebära att tid då den försäkrade arbetat i annan medlemsstat efter det år denne fyllt 64 år kan räknas med för att uppnå dessa tre kvalifikationsår.

Ingen av de bilaterala konventionerna med länder utanför EU/EES ger rätt att öppna upp tre års-kravet för garantipensionen genom sammanläggning av försäkringsperioder vilket innebär att konventionerna inte bör påverka de föreslagna reglernas tillämplighet.

¹⁶ Se artikel 53 och 54 i förordning 883/2004.

¹⁷ Prop. 1997/98:152, s. 56.

8.3 Bostadstillägg

Ovan redovisade EU-regler innebär att vid beräkning av bostadstillägg ska pension som grundar sig på arbetsinkomster från andra EU-länder behandlas på samma sätt som pension som härrör från svenska arbetsinkomster. Om förslaget att inkomstgrundad pension som grundar sig på arbetsinkomster efter 65 års ålder ska undantas vid beräkning av bostadstillägg enbart avser svenska arbetsinkomster förefaller förslaget inte förenligt med EU-rätten. För att förslaget inte heller ska strida mot artikel 5 i förordning 883/2004 krävs att också pension grundad på arbetsinkomster efter 65 års ålder som härrör från andra EU-länder undantas vid beräkning av bostadstillägg. Detta skulle innebära vissa praktiska problem eftersom det kan vara svårt för Pensionsmyndigheten att få reda på från vilket arbetsår utländsk pension härrör, dvs. från arbete före eller efter det år den enskilde fyllde 65 år.

De bilaterala konventionerna är inte tillämpliga på lagstiftning om tilläggsförmåner såsom bostadstillägg. Det innebär att pension som grundar sig på arbetsinkomster från och med det år den försäkrade fyller 65 år och som härrör från en konventionsstat, eller en annan stat utanför EU, även fortsättningsvis skulle påverka beräkningen av bostadstillägg.

9. Övriga förmåner som kan påverkas

I SFB finns andra förmåner som har liknande bestämmelser om bosättningstid som garantipensionen eller som använder olika delar av ålderspensionen som beräkningsgrund.

Efterlevandepension kan beviljas som inkomstgrundad omställningspension eller barnpension. Dessa förmåner använder intjänade pensionsrätter för ålderspension som grund för beräkning. Det skulle inte påverkas av de nu föreslagna reglerna då det endast berör den egna garantipensionen. Det som eventuellt skulle kunna påverka efterlevandepensionen är förslaget med ytterligare möjlighet att tjäna in 40-delar efter 65 år. Garantipension i form av omställningspension beräknas på faktisk bosättningstid och framtida tid för den avlidne. Framtida tid beräknas från dödsfallet och till och med det 64:e året. Om den avlidne uppbär ålderspension vid dödsfallet används de 40-delar som legat till grund för den egna garantipensionen vilket då kan innehålla intjänade 40-delar efter 65 år. Det skulle alltså då gynna den efterlevande. Här behöver det klargöras om de intjänade 40-delarna efter 65 år även ska tillfalla den efterlevande och om så är fallet, ska även perioden då rätt till framtida tid påverkas?

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning beräknas också på faktisk bosättningstid fram till försäkringsfallet och framtida tid fram till och med det 64:e året.

10. Andra förslag på stimulerande åtgärder för ett senare pensionsuttag för de med låg pension

10.1 Anpassningar inom den allmänna pensionen

10.1.1 Riktålder

Med ökad livslängd och bättre hälsa är det naturligt att flytta fram rådande pensionsnorm från 65 år till en senare och för varje åldersgrupp mer anpassad

pensioneringstidpunkt. En förändrad riktålder som för garantipension och bostadstillägg skulle innebära en senare första möjliga uttagsålder skulle även behöva medföra att åldersgränser i angränsande system anpassas, t.ex. inom sjukersättning, sjukpenning, arbetslöshetsersättning m.m.

För dem som har garantipension skulle införandet av en riktålder innebära förbättringar för de personer som före pensioneringen uppbär sjukersättning eller annan socialförsäkringsersättning. Detta eftersom socialförsäkringsersättningen i regel är högre än ålderspensionen och de då skulle få ersättningen utbetald under ytterligare år och genom att den inkomstgrundade pensionen ökar vid ett senare uttag samt att ersättningen ger ytterligare pensionsrätt. För övriga personer som har garantipension innebär riktåldern en försämring i och med att de berörda personerna måste arbeta ytterligare något år innan pension kan utbetalas. Personer med 48 procent avräkning kan sedan få en något högre pension medan personer med 100 procent avräkning får oförändrad pension, möjligen med en något större inkomstgrundad del än tidigare.

10.1.2 Ta bort släpeffekten – fortsatt arbete från och med det 65:e levnadsåret ska inte påverka garantipensionen.

Som framgår av avsnitt 4.2.4 som behandlar effekterna av att arbetsinkomster från och med det 66:e året inte ska påverka garantipensionen så kommer dessa effekter på garantipensionen först vid personens 68:e levnadsår.

För att reducera släpeffekten skulle den föreslagna regeln kunna ändras så att inte heller inkomster intjänade under det 65:e året påverkar garantipensionsberäkningen. Syftet med en sådan regel skulle i första hand vara att motivera personer som fyller 65 år i början av året att fortsätta sitt förvärvsarbete. Samtidigt skulle det innebära att personer som är födda i slutet av året och slutar arbeta vid 65 år ändå skulle få en gynnsammare beräkning av garantipensionen.

10.2 Anpassning av skattesystemet

10.2.1 Tidigarelägga tidpunkt för ett mer gynnsamt skatteavdrag

Idag gynnas både pensionärer och förvärvsarbetande från och med 66-årsåret genom ett förmånligare skatteavdrag. Om den gränsen skulle gälla från det 65:e året skulle personer som fyller år tidigt på året få ett starkare incitament att fortsätta arbeta efter 65-årsdagen. Fler skulle få erfarenhet av nyttan av det förmånligare skatteavdraget innan de slutar att arbeta, vilket eventuellt skulle kunna påverka arbetsutbudet positivt även vid högre åldrar.

10.3 Anpassning av arbetsmarknaden

En stor grupp av dagens garantipensionärer utgörs av personer, och till stor del av kvinnor, som haft lågavlönade och både fysiskt och psykiskt tunga jobb och som därför lämnat arbetslivet i förtid. En tidig satsning på arbetsmiljön för dessa grupper skulle sannolikt innebära både ett bättre välmående och senare utträde ut arbetslivet såväl som högre pensionsnivåer för den enskilde.

Även om många med fysiskt och psykiskt ansträngande arbeten inte förmår arbeta ens fram till 65 års ålder så måste lagstiftningen uppmuntra till fortsatt arbete efter 65 års ålder för de som kan och orkar. Många orkar kanske inte arbeta heltid längre varför det bör införas en lagstiftad rätt till deltid efter 65 års ålder. Möjligen kan denna gräns

idag sättas så lågt som vid 63 års ålder eftersom det idag sker en ökning av antal personer med tidigt uttag. Rätten att arbeta kvar bör sedan flyttas fram från nuvarande 67 års ålder till en högre åldersgräns. Vid införande av riktålder bör sannolikt båda dessa gränser vara flytande och anpassas till livslängden.

10.4 Anpassning av tjänstepensionerna

Det finns idag delar i dagens tjänstepensioner som direkt motverkar ambitionen att stimulera till ett längre arbetsliv för äldre. I de flesta tjänstepensionsförsäkringar finns t.ex. ingen möjlighet att tjäna in fortsatt tjänstepensionsrätt efter 65 års ålder. I vissa avtal, t.ex. vad avser den offentliga sektorn, finns dessutom generösa regler för t.ex. delpension som gynnar tidig pensionering. Likaså leder möjligheten till korta utbetalningsperioder till att pensionens storlek överskattas genom att man enbart ser på pensionens storlek vid uttagstillfället och förbiser att den blir betydligt lägre efter några år.

Även om det är arbetsmarknadens parter som träffar avtal om tjänstepensionerna bör staten på de sätt som står till buds understödja en utveckling mot en anpassning av tjänstepensionerna i samma riktning som den allmänna pensionen. Eftersom tjänstepensionen över tid kommer att utgöra en alltmer viktig del av individens totala pension kommer annars det ekonomiska utbytet av fortsatt arbete efter 65 års ålder att urholkas över tid

11. Förslag till lagtext och författningskommentarer

11.1 Inledning

I detta kapitel presenteras förslag till ändring i SFB samt författningskommentarer.

Som framgår av kapitel 2 har i denna rapport en avgränsning gjorts avseende förslag om särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Några författningsförslag lämnas därför inte avseende dessa förmåner. Vi lämnar inte heller några lagförslag på bostadstillägget eftersom inte alla lösningar hur inkomsten ska beräknas är framarbetade då det finns några olika lösningar att välja mellan.

Som framgår av rapporten är Pensionsmyndighetens förslag, beträffande att pension från arbetsinkomster efter 65 år inte ska påverka garantipensionen, att det är pension som grundar sig på arbete från och med det år den försäkrade fyller 65 år som inte ska påverka garantipensionen. Vidare är Pensionsmyndighetens förslag att uppräknings av garantipension, om uttaget sker efter 65 års ålder, ska ske med en förutbestämd procentsats och inte genom tillämning av delningstalen. Det är Pensionsmyndighetens förslag som presenteras i författningsförslagen.

11.2 Författningsförslag allmän ålderspension

Förslag till ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 67 kapitlet 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 67 kap. 12 a, 16 a, 27 och 28 §§

dels att närmast före 67 kap. 12 a, 27 och 28 §§ ska införas nya rubriker av följande lydelse.

67 kap.

11 §

Vid beräkning av försäkringstid beaktas endast tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 64 år.

Vid beräkning av försäkringstid beaktas endast tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 64 år. *Tid därefter ska dock beaktas om det följer av 12 a §.*

Tiden efter 64 års ålder

12 a §

För att tid efter det kalenderår som en pensionssökande har fyllt 64 år ska tillgodoräknas som försäkringstid, ska pensionsgrundande inkomst om minst ett inkomstbasbelopp per år ha fastställts för samma tid.

16 a §

Vid beräkningen av inkomstpension och premiepension enligt 16 § andra stycket beaktas inte tillgodoräknad pensionsrätt som har intjänats för tid från och med det år den försäkrade fyller 65 år

Pensionsuttag efter 65 års ålder

27 §

Om garantipension tas ut senare än från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år gäller följande. Efter beräkning enligt 21-26 §§ ska pensionen ökas med 0,4 procent för varje månad från ingången av den månad då den försäkrade uppnådde 65 års ålder till och med månaden före den från och med vilken pensionen börjar tas ut.

Nytt pensionsuttag efter tidigare återkallelse eller minskning

28 §

Beräkningsreglerna i denna paragraf

ska användas när

1. garantipensionen börjar lämnas på nytt efter tidigare återkallelse, eller

2. uttaget av garantipension ökas efter tidigare minskning.

När garantipensionen beräknas ska det bortses från den ökning som tidigare har gjorts enligt 27 §.

Efter det att garantipensionen har beräknats på nytt enligt bestämmelserna i 21-27 §§, ska avdrag göras för varje månad för vilken garanti-pensionen tidigare har lämnats. Avdraget ska motsvara 0,4 procent av pensionen, beräknad enligt 21-27 §§.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
 2. Den nya bestämmelsen i 67 kap. 12 a § tillämpas för försäkringstid som infaller från och med lagens ikraftträdande. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för försäkringstid för tid före den 1 januari 2016.
 3. Den nya bestämmelsen i 67 kap. 16 a § tillämpas första gången för pensionsrätter med fastställelseår 2016.
 4. De nya bestämmelserna i 67 kap. 27 och 28 §§ tillämpas från ikraftträdandet.

Författningskommentarer – socialförsäkringsbalken

67 kap.

11 §

Bestämmelsen anger att det bara är tid fram till och med det kalenderår som den pensionssökande fyllt 64 år som beaktas vid bestämmande av försäkringstiden för garantipension. Eftersom det ska vara möjligt att, genom arbete från och med det 65:e levnadsåret, tillgodoräknas försäkringstid även för tid efter det kalenderår då den pensionssökande fyllt 64 år har en *andra mening* införts. Denna andra mening hänvisar till en ny paragraf, 12 a §, där detta beskrivs.

12 a §

En *ny paragraf* införs, 12 a §. Arbete efter det kalenderår som den pensionssökande fyllt 64 år innebär att försäkringstid för garantipension kan tillgodoräknas för denna tid. För att försäkringstid ska tillgodoräknas för denna tid måste pensionsgrundande inkomst om minst ett inkomstbasbelopp tillgodoräknas för varje år som den försäkrade tillgodoräknas som försäkringstid.

För att tillgodoräknas försäkringstid enligt denna bestämmelse krävs att givetvis att den försäkrade under denna period även uppfyller bosättningskravet i Sverige enligt 67 kap. 5 och 6 §§.

16 a §

En *ny paragraf* införs. Den nya bestämmelsen innebär att pensionsrätt som intjänats från och med det år den pensionssökande fyller 65 år inte ska beaktas vid beräkningen av beräkningsunderlaget för garantipension.

27 §

Detta är en *ny paragraf*. Bestämmelsen reglerar hur garantipensionen ska uppräknas när uttag sker efter den månad när den pensionssökande fyller 65 år. Uppräkningen sker med 0,4 procent per månad från den månad när den pensionssökande fyllt 65 år. Det belopp som uppräknas är det garantipensionsbelopp som beräknats genom tillämpning av 21-26 §§.

Exempel:

En person som fyller 65 år i januari 2016 ansöker om pension från och med juli 2016. Dennes garantipension uppräknas således med 2,4 procent (0,4 procent x 6 månader).

28 §

Detta är en *ny paragraf*. Bestämmelsen korrelerar med 27 § och anger hur garantipensionen ska beräknas när ändring av uttaget sker. Paragrafen anger hur garantipensionen ska beräknas när den försäkrade tidigare har skjutit upp sitt uttag av garantipension, tagit ut delvis pension eller tidigare minskat eller återkallat sitt uttag av pension.

Exempel:

En person som fyller 65 år i januari 2016 ansöker om hel pension från och med juli 2016. Dennes garantipension uppräknas således med 2,4 procent (0,4 procent x 6 månader). Från och med januari 2017 återkallar pensionstagaren sitt uttag av pension och ansöker sedan om helt uttag från och med januari 2018. 28 § tillämpas när garantipensionen från och med januari 2018 ska beräknas. I enlighet med bestämmelsens andra stycke beräknas först garantipensionen som om inget uttag av garantipension skett före januari 2018. Detta innebär en uppräkning av garantipensionen med 9,6 procent (0,4 procent x 24 månader). Därefter görs, enligt paragrafens tredje stycke, ett avdrag om 2,4 procent (0,4 procent x 6 månader) avseende de månader som pensionstagaren tagit ut garantipension (juli-december 2016).

Övergångsbestämmelser

Den nya bestämmelsen 67 kap. 12 a §, som innebär att försäkringstid kan tillgodoräknas efter det 64:e levnadsåret, föreslås börja tillämpas för försäkringstid för tid från och med ikraftträdandet. Detta innebär att försäkringstid för tid efter 64:e levnadsåret endast tillgodoräknas för tid efter den 1 januari 2016.

Avseende pensionsrätter som härrör från arbetsinkomster från och med året då den försäkrade fyller 65 år föreslås att bestämmelsen, 67 kap. 16 a §, tillämpas första gången för pensionsrätter med fastställelseår 2016. Detta innebär pensionsrätter som intjänats genom arbete från och med det år den försäkrade fyllt 65 år påverkar garantipensionen om pensionsrätterna fastställts år 2015 eller tidigare.

De nya bestämmelserna i 67 kap. 27 och 28 §§, om uppräknig av garantipensionen vid uttag efter den månad då pensionssökanden fyller 65 år, föreslås börja tillämpas från den 1 januari 2016. Denna uppräknig sker dock inte enbart vid det tillfälle då den enskilde ansöker om pension för första gången. En person som vid ikraftträdandet erhåller garantipension, och som beviljades denna garantipension efter den månad då denna fyllde 65 år eller som haft uppehåll eller minskat uttag av sin garantipension, bör med stöd av bestämmelsen kunna åtnjuta en uppräknig av sin garantipension. Ett alternativ skulle vara bestämmelsen endast tillämpas avseende ansökningar som görs efter den 1 januari 2016. Då uppkommer dock frågan hur rättvis en sådan bestämmelse skulle vara. De personer som har möjlighet att planera sitt uttag till den 1 januari 2016 skulle kunna gynnas medan de som redan påbörjat uttag eller som måste ansöka tidigare inte kan åtnjuta uppräknigen trots att de tagit ut sin pension efter att de fyllt 65 år.

Bilaga 1

Tabell 22: Nuvarande regler

Ålder	Uttag 65 år		Uttag 67 år		Diff GARP	Diff GARP+IP	Ackumulerat
	IP	GARP	IP	GARP			
65	96 000	16 452			-16 452	-112 452	-112 452
66	99 123	15 542			-15 542	-114 666	-227 117
67	105 378	14 310	113 837	14 310	0	8 459	-218 658
68	110 801	12 444	119 435	12 444	0	8 634	-210 024
69	112 942	11 269	121 482	11 269	0	8 540	-201 484
70	113 678	11 801	122 273	11 801	0	8 596	-192 888
71	115 951	11 705	124 719	11 705	0	8 768	-184 121
72	118 270	11 602	127 213	11 602	0	8 943	-175 178
73	120 636	11 492	129 757	11 492	0	9 122	-166 056
74	123 048	11 375	132 353	11 375	0	9 304	-156 752
75	125 509	11 251	135 000	11 251	0	9 490	-147 261
76	128 020	11 118	137 700	11 118	0	9 680	-137 581
77	130 580	10 978	140 454	10 978	0	9 874	-127 707
78	133 192	10 829	143 263	10 829	0	10 071	-117 636
79	135 855	10 672	146 128	10 672	0	10 273	-107 364
80	138 572	10 506	149 051	10 506	0	10 478	-96 885

**Tabell 23: Föreslagna regler (48 procents avräkning av garantipension),
nuvärdesberäknat med en diskonteringsränta på 0,4 procent reallt.**

Ålder	Uttag 65 år		Uttag 67 år		Diff GARP	Acku- mulerat	Diff GARP+IP	Ackum- ulerat
	IP	GARP	IP	GARP* (sum man höjs)				
65	96000	16452			-16 452	-16 452	-112 452	-112 452
66	97806	15336			-15 542	-31 994	-114 666	-227 117
67	100738	13680	108825	15055	1 439	-30 555	9 898	-217 219
68	104316	13184	112444	14509	1 408	-29 147	10 042	-207 177
69	106146	13549	114172	14911	1 450	-27 697	9 990	-197 188
70	104993	13825	112932	15215	1 505	-26 192	10 101	-187 087
71	105090	13537	113036	14898	1 502	-24 691	10 269	-176 818
72	105187	13250	113140	14582	1 498	-23 193	10 441	-166 377
73	105284	12964	113245	14267	1 494	-21 699	10 615	-155 761
74	105381	12678	113349	13953	1 489	-20 210	10 793	-144 968
75	105478	12394	113454	13640	1 483	-18 728	10 973	-133 995
76	105575	12111	113558	13329	1 477	-17 251	11 157	-122 839
77	105673	11828	113663	13018	1 470	-15 781	11 343	-111 495
78	105770	11547	113768	12708	1 462	-14 319	11 533	-99 962

79	105868	11266	113873	12399	1 454	-12 866	11 726	-88 236
80	105965	10986	113978	12091	1 445	-11 421	11 923	-76 313
81	106063	10708	114083	11784	1 435	-9 986	12 122	-64 190
82	106161	10430	114188	11478	1 424	-8 562	12 326	-51 865
83	106259	10153	114294	11173	1 413	-7 149	12 532	-39 333
84	106357	9876	114399	10869	1 401	-5 749	12 742	-26 590
85	106455	9601	114505	10566	1 387	-4 362	12 956	-13 634
86	106553	9327	114610	10264	1 373	-2 988	13 174	-461
87	106652	9053	114716	9963	1 359	-1 630	13 395	12 934
88	106750	8780	114822	9663	1 343	-287	13 620	26 554
89	106848	8509	114928	9364	1 326	1 039	13 848	40 402
90	106947	8238	115034	9066	1 308	2 348	14 081	54 483

**0,4 procents ökning per månad för uppskjutet uttag av garantipension.*