

Socialdepartementet

Inkomstpensionstillägg Ds 2020:7, S2020/01478/SF

Pensionsmyndigheten lämnar följande synpunkter med anledning av promemorians förslag om införandet av ett inkomstpensionstillägg.

Pensionsmyndigheten konstaterar att förslaget om inkomstpensionstillägg förändrar det allmänna pensionssystemets egenskaper i grunden eftersom förmånen avviker från grundläggande beräkningsprinciper i det nuvarande pensionssystemet. Pensionsmyndigheten bedömer att inkomstpensionstillägget negativt påverkar den nuvarande principen om ett från statsbudgeten autonomt inkomstrelaterat pensionssystem.

Pensionsmyndigheten bedömer att förslaget om inkomstpensionstillägg av flera skäl gör det svårare för pensionssparare och pensionärer att förutse och förstå sin pension, vilket gör det svårare för myndigheten att uppfylla sitt informationsuppdrag.

Pensionsmyndigheten delar den uppfattning som framgår av promemorian att förtroendet för det inkomstrelaterade pensionssystemet riskerar att skadas om skillnaden i pension mellan den som har arbetat och den som inte har gjort det blir alltför liten. Pensionsmyndigheten föreslår att den risken hanteras genom förändringar i det befintliga pensionssystemet, exempelvis genom höjda avgiftsinbetalningar eller genom justerad beskattning av pensionerna. I likhet med inkomstpensionstillägget skulle båda dessa alternativ kunna utformas så att de höjer inkomsten för pensionärer som haft ett långt arbetsliv med låg inkomst.

Förutom dessa generella synpunkter har Pensionsmyndigheten även några specifika synpunkter på hur lagförslagen är utformade.

Ett införande av inkomstpensionstillägget kommer att innebära omfattande administrativa och ekonomiska konsekvenser för Pensionsmyndigheten. Därutöver innebär tilläggets ikraftträdandetidpunkt att utvecklingsresurser kommer att behöva omprioriteras på myndigheten. Genom regeringens uppdrag till myndigheten att inleda den erforderliga administrativa utvecklingen av den nya förmånen har denna omprioritering till stor del redan genomförts. Det medför att den pågående systemutvecklingen avseende höjda pensionsåldrar måste stå tillbaka vilket såvitt idag kan bedömas kommer att innebära att pensionsöverenskommelsen i denna del inte kan genomföras inom utsatt tid.

Pensionsmyndigheten lämnar inledningsvis allmänna synpunkter på förslaget om ett inkomstpensionstillägg. Därefter följer mer specifika synpunkter på promemorians förslag. Avslutningsvis beskrivs konsekvenserna av förslaget.

www.pensionsmyndigheten.se

1 Allmänna synpunkter på förslaget om en ny pensionsförmån

1.1 Förslaget om ett inkomstpensionstillägg förändrar det nuvarande pensionssystemet

Det allmänna svenska pensionssystemet består av två delar, en *inkomstgrundad del* som ska ge en inkomsttrygghet och som baseras på den så kallade livsinkomstprincipen samt ett *grundskydd* som ger en grundtrygghet under ålderdomen. Eftersom ett allmänt pensionssystemets utformning påverkar alla medborgare och utgörs av mycket långa åtaganden har det ansetts centralt att principer, regler och metoder för det svenska allmänna pensionssystemet kännetecknas av långsiktighet.

Förslaget om inkomstpensionstillägg innebär att grundläggande principer för beräkning av pensionsförmåner och principen om ett från statsbudgeten autonomt inkomstrelaterat pensionssystem i praktiken frångås, även om nuvarande regler för inkomst- och premiepensionen bibehålls. Även den grundläggande principen om att grundskyddet syftar till att ge en lägsta inkomst och att andra inkomster därför ska påverka grundskyddsförmånernas storlek frångås genom förslagets utformning. Pensionsmyndigheten anser att sådana avgörande beslut och förändringar borde föregås av en mer grundläggande utredning om det allmänna pensionssystemets principer än den som promemorian utgör. Pensionsmyndigheten bedömer att ett införande av inkomstpensionstillägget långsiktigt skulle kunna skada förtroendet för det allmänna pensionssystemet.

1.1.1 Inkomstpensionstillägget avviker från grundläggande principer i pensionssystemet

Det i promemorian föreslagna inkomstpensionstillägget innebär en helt ny förmån som inte följer logiken i den inkomstrelaterade delen av pensionssystemet då förmånen inte är direkt kopplad till den enskildes arbetsinkomster och inbetalda avgifter. Förmånen följer inte heller logiken i grundskyddet då den inte avser att skydda mot fattigdom utan istället tar sikte på vissa grupper av pensionärer som haft låga eller medelhöga inkomster under ett långt arbetsliv.

Inkomstpensionstillägget har således varken det existerande grundskyddets eller den inkomstgrundade pensionens logik och skulle innebära ett tydligt avsteg från de grundläggande principer som det på 1990-talet reformerade svenska pensionssystemet bygger på.

Vidare är utgångspunkten för förslaget om inkomstpensionstillägg att förmånen ska finansieras över statsbudgeten och inte genom avgifter som betalats in av eller för den enskilde. Även i detta avseende innebär promemorians förslag ett tydligt avsteg från tidigare beslutade principer om att den inkomstrelaterade delen av pensionssystemet ska vara autonomt från statsbudgeten. Ett syfte med dagens ordning har, vad vi kan förstå, varit att undvika att göra pensionssystemets finansiella stabilitet beroende av politiska beslut, vilket varit fallet i Sverige och många andra länder. En annan fördel med dagens ordning som brukar framhållas är att man med ett autonomt system kan undvika att beslut om pensionssystemet, som till sin natur är mycket långsiktiga, blir föremål för mer kortsiktiga överväganden.

1.1.2 Alternativ till inkomstpensionstillägget har inte utretts. Förslaget om ett inkomstpensionstillägg föranleds av att regeringen och Pensionsgruppen vill förändra utfallet av nuvarande pensionsregler. Det första skälet som anförs i promemorian är att pensionerna är låga för de som arbetat ett långt arbetsliv med låga inkomster.

Det andra skälet som anförs i promemorian för att införa den nya förmånen är att öka pensionen för de individer som arbetat ett helt arbetsliv med låg inkomst i förhållande till individer som har arbetat mindre eller inte alls. Skillnaden i pensionsinkomst mellan dessa grupper benämns i promemorian som *respektavstånd*. I promemorian anges att dessa skillnader är små och att höjningarna av garantipensionen och taket i bostadstillägget som införts från och med januari 2020, innebär att skillnaderna har minskat ytterligare. En redogörelse för hur respektavståndet har utvecklats och kommer att utvecklas över tid saknas dock i promemorian. Pensionsmyndigheten har gjort en sådan kartläggning. I bilaga 1 framgår att respektavståndet för de typfall promemorian använder för att motivera förslaget har ökat över tid i fasta priser. Respektavståndet har således inte minskat före 2020.

Pensionsmyndigheten delar den uppfattning som anges i promemorian om att förtroendet för ett inkomstrelaterat pensionssystem kan skadas om skillnaden i pension mellan den som har arbetat och den som inte har gjort det är alltför liten. Respektavståndet kan emellertid beskrivas på många olika sätt och är därför svårfångat. Som nyss nämnts har respektavståndet, för de typfall av befintliga pensionärer Pensionsmyndigheten räknat på, ökat över tid. För nya pensionärer har också respektavståndet ökat över tid och det kommer att öka ytterligare genom riksdagens aviserade höjningar av pensionsåldern.

Om lagstiftaren bedömer att respektavståndet är för litet och att pensionerna är för låga för de som arbetat ett långt arbetsliv med låga inkomster kan det hanteras genom att förändra befintliga regler i pensionssystemet. För att åstadkomma en förändring i den riktning som önskas kan beskattningen av pensionerna ändras. Ett annat sätt är att höja avsättningarna till det inkomstgrundade pensionssystemet, vilket kan göras på ett sådant sätt att redan beviljade inkomst- och tilläggs pensioner höjs. Ett ytterligare sätt är att ändra beräknings- och/eller indexeringsreglerna för grundskyddsförmånerna och/eller de inkomstgrundade pensionerna. Slutligen kan pensionsåldern höjas, vilket redan delvis har beslutats. De diskuterade förändringarna av pensionsåldrarna skulle höja respektavståndet betydligt, för en genomsnittlig individ med cirka 1 000 kronor i månaden. Detta gäller dock bara blivande pensionärer, men inte för befintliga.

Dessa alternativ till inkomstpensionstillägget har inte övervägts i promemorian. Pensionsmyndigheten anser att samtliga dessa alternativ har goda förutsättningar att uppnå liknande resultat som promemorians förslag och skulle ha fördelen att de inte strider mot det nuvarande pensionssystemets principer.

1.2 Inkomstpensionstillägget gör det svårare att förutse och förstå pensionssystemet

De avsteg från pensionssystemets principer som förslaget om inkomstpensionstillägg innebär och som beskrivits i föregående avsnitt kommer även att försvåra för pensionssparare och pensionärer att förstå hur pensionen har beräknats. Det föreslagna

inkomstpensionstillägget gör det även svårare att förstå hur inkomstens storlek och arbetslivets längd påverkar pensionen.

Inkomstpensionstillägget innebär att utfallet för den framtida pensionen inte längre endast beror på den inkomst som pensionsspararen själv har haft under arbetslivet. I dagens system får alla som inte får del av grundskyddet en pensionshöjning som är proportionell mot inkomstökningen.¹

Ett införande av inkomstpensionstillägget skapar marginaleffekter som i vissa fall överstiger 100 procent för dem som har en beräknad inkomstpension mellan 14 000 och 17 000 kronor (se bilaga 2). Det är stora andelar av befintliga pensionärer och nuvarande löntagare som befinner sig i det intervallet. För närvarande uppskattas att knappt 460 000 pensionärer har ett beräknat underlag för inkomstpensionstillägg mellan 14 000–17 000 kronor. Detta motsvarar cirka 20 procent av samtliga pensionärer. Bland de nu förvärvsaktiva finns ett mycket stort antal, omkring 1 miljon individer, som uppskattas få en inkomstpension i det intervall där mer arbete ger en totalt sett lägre allmän pension. Detta innebär att nuvarande information om hur det allmänna pensionssystemet fungerar – bland annat vad gäller livsinkomstens avgörande betydelse för pensionen kan komma att behöva ändras.

Vidare kan två personer med lika stora livsinkomster och samma inkomstpension få olika stor total allmän pension, beroende på reglerna om avkortning. Därtill kommer det för olika åldersgrupper att krävas olika antal år med pensionsgrundande inkomst för att få maximalt inkomstpensionstillägg. Det kommer, enligt Pensionsmyndighetens bedömning, bli svårt att förklara dessa skillnader för pensionssparare och pensionärer och samtidigt kommunicera livsinkomstprincipen.

Den hypotetiska inkomstpension som föreslås utgöra inkomstpensionstilläggets beräkningsunderlag överensstämmer med det underlag som används vid beräkningen av garantipensionen. På samma sätt som gäller vid garantipension så kommer beräkningsunderlaget för inkomstpensionstillägg att skilja sig åt från den inkomstpension som faktiskt utbetalas (se bilaga 3). Det blir därmed svårt för pensionären att förstå inkomstpensionstilläggets beräkning. Genom att inkomstpensionstillägget kommer att betalas ut till personer som tidigare inte har haft något grundskydd och därför har haft en jämförelsevis enkel beräkning kommer antalet pensionärer som har ett svår-förståeligt hypotetiskt beräkningsunderlag i sin pension mer än fördubblas.

Det föreslagna inkomstpensionstillägget kommer inledningsvis inte att ingå i pensionsplaneringsverktyget ”Uttagsplaneraren” och i de prognosverktyg som tillhandahålls på Pensionsmyndighetens och MinPensions webbplatser. Det beror i allt väsentligt på att myndigheten tvingats prioritera utveckling av IT-stöd för att administrera den nya förmånen framför att utveckla prognosverktyget till följd av den snäva tidsplanen. Att prognoserna inte kommer att innehålla en förmån, som många kommer att få, minskar kvalitén i myndighetens prognostjänst, vilket även försämrar pensionssparares och pensionärens helhetsbild över sin pension.

¹ De som har del av grundskyddet får alltid minst samma pension om de ökar sin inkomst. Det är mycket få som har 100 procent i marginaleffekt, men de cirka 15 procent av pensionärerna som har bostadstillägg har en mycket hög marginaleffekt, cirka 90 procent.

2 Specifika synpunkter på förslaget om en ny pensionsförmån (kapitel 4)

2.1 Arbets- eller bosättningsbaserad förmån? (avsnitt 4.3)

I promemorian föreslås att inkomstpensionstillägget ska betraktas som en arbetsbaserad förmån eftersom rätten till förmånen grundar sig på att pensionären har arbetat och tjänat in en pensionsgrundad inkomst. Generellt har indelningen av svenska socialförsäkringsförmåner varit tydlig där de arbetsbaserade förmånerna i huvudsak har lämnats på grund av förlorad arbetsinkomst och det har funnits en koppling mellan förmånens storlek och omfattningen av den förlorade arbetsinkomsten. De bosättningsbaserade förmånerna har till stor del utgjorts av förmåner som hör till grundskyddet och har företrädesvis kunnat uppbäras enbart vid bosättning i Sverige.

Även om förutsättningarna för rätten till inkomstpensionstillägget har en koppling till arbete menar Pensionsmyndigheten att kopplingen inte är tydlig då den inkomstgrundande ålderspensionen endast utgör en del i beräkningsunderlaget för att avgöra om individen omfattas av framräknade inkomstgränser. Vidare föreslås inkomstpensionstillägget finansieras av skatter och inte av inbetalade avgifter. Med undantag för bosättning i andra EU-medlemsstater kan pensionären inte fritt förfoga över förmånen då det inte finns rätt att uppbära den vid bosättning i annat land. Inkomstpensionstillägget föreslås inte heller reducera bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd på det sätt som andra arbetsbaserade pensionsförmåner gör.

Sammantaget får det föreslagna inkomstpensionstillägget en karaktär av en hybrid med drag av såväl bosättnings- som arbetsbaserade förmåner. Detta är en avvikelse från hur svensk socialförsäkring är uppbyggd och påverkar förutsägbarheten för pensionssparare och pensionärer.

2.2 Beräkning av inkomstpensionstillägget (avsnitt 4.4)

2.2.1 Värdet av inkomstpensionstillägget kommer att minska över tid. Inkomstpensionstillägget föreslås bestå av ett fast nominellt belopp samtidigt som de framräknade inkomstgränserna enligt förslaget årligen kommer att justeras och följa samma inkomstutveckling som för övriga inkomstgrundade pensioner. Effekten blir att tilläggsbeloppet kommer att vara detsamma över tid, det vill säga 25–600 kronor per månad före skatt om inga nya politiska beslut fattas, samtidigt som inflationen urholkar förmånens värde. Huruvida detta blir ett reellt problem beror på om förslaget blir en tillfällig lösning och om det nominella beloppet kommer att höjas löpande av riksdagen.

2.2.2 Indexering

Av promemorian framgår att det föreslagna inkomstpensionstilläggets framräknade inkomstgränser ska indexeras och följa den beräkning som används för att följksamhetsindexera övriga delar av den inkomstgrundade ålderspensionen. Detta uppnås emellertid inte utifrån hur förslaget är formulerat i 74 a kap. 15 § socialförsäkringsbalken (SFB). Pensionsmyndigheten anser därför att denna paragraf behöver ändras och efterlikna 62 kap. 42–43 §§ SFB. Förslag till formulering av paragrafen lämnas här:

74 a kap. 15 §

Indexeringen beräknas som produkten av

- *Inkomstgränserna som gällt vid årsskiftet och*
- *Kvoten mellan inkomstindexet för det år inkomstgränserna ska fastställas och inkomstindex för året innan, sedan den nämnda kvoten dividerats med talet 1,016.*

De framräknade inkomstgränserna enligt första stycket avrundas till hela kronor.

För år då balansindex fastställts ska beräkningen göras med hänsyn till detta index istället för inkomstindex.

Om inte ändringen görs i 15 § kommer indexeringen av de framräknade inkomstgränserna att ge en annan utveckling jämfört med indexeringar för andra inkomstgrundade pensioner.

2.2.3 Skillnader i beräkningsunderlaget beroende på födelseår
Pensionsmyndigheten bedömer att det kommer att bli relativt stora skillnader i beräkningsunderlaget beroende på när den enskilde är född och vid vilken ålder rätten till inkomstpensionstillägget därmed inträffar. Exempelvis sker beräkningen 2022 vid 65 års ålder medan 2026 sker beräkningen vid 67 års ålder. Det innebär att det blir olika inkomstgrupper som kommer ifråga för inkomstpensionstillägget, särskilt med tanke på att gränserna ska följsamhetsindexeras. Allteftersom gruppen pensionärer byts ut mot yngre årskullar, med högre inkomstpensioner, kommer det föreslagna inkomstpensionstillägget att utgå till pensionärer med inkomstgrundade pensioner som är lägre än den grupp som tillägget utformats för.

2.2.4 Avkortning för individer med färre arbetsår
Beräkningen av inkomstpensionstillägget föreslås beakta antalet år med pensionsgrundande inkomst vilket är en ny variabel i det nuvarande inkomstbaserade pensionsystemet. Pensionsmyndighetens erfarenhet är att varje ny beräkningsgrund gör systemet svårare att förstå och förvalta. Av promemorian framgår att en stor andel av pensionärerna har tillräckligt med pensionsgrundande år för att få rätt till oavkortat inkomstpensionstillägg varför Pensionsmyndigheten anser att förmånen bör utges utan avkortning.

Om förmånen ska avkortas så delar Pensionsmyndigheten den bedömning som framgår av promemorian, det vill säga att det maximala antal år som krävs för en oavkortad förmån bör skilja sig åt mellan olika ålderskategorier.

2.3 Uttag av inkomstpensionstillägget (avsnitt 4.5)

Pensionsmyndigheten ser positivt på att uttaget av det föreslagna inkomstpensionstillägget utgår från samma princip som gäller för den inkomstgrundande ålderspensionen. Inkomstpensionstillägget ska därmed kunna tas ut med helt belopp eller i valfritt antal fjärdedelar.

I promemorian föreslås att uttag av inkomstpensionstillägg ska få göras i samma utsträckning som den försäkrade tar ut inkomstgrundad ålderspension. Som dagens regler är formulerade kan emellertid premiepensionen tas ut helt fristående gentemot

inkomstpensionen vilket innebär att den kan utgå med en annan andel än inkomstpensionen. Pensionsmyndigheten bedömer därför att uttagsandelen för det föreslagna inkomstpensionstillägget istället bör styras av uttagsandelen för inkomstpensionen respektive tilläggspensionen. Den föreslagna bestämmelsen i 74 a kap. 22 § SFB bör därför ändras.

2.4 Inkomstpensionstilläggets påverkan på andra förmåner och ersättningar (avsnitt 4.6)

Förslaget om inkomstpensionstillägg syftar bland annat till att åstadkomma höjda pensioner. Enligt förslaget ska tillägget därför inte påverka den enskildes inkomst genom att i motsvarande grad minska eventuellt bostadstillägg, särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Dessa förmåner är behovs- och inkomstprövade och syftar ytterst till att garantera den enskilde en viss minsta levnadsnivå. Förslaget innebär att olika individer med samma totala inkomst kan komma att beviljas dessa grundförmåner med olika belopp. Det strider mot det grundläggande syftet med dessa förmåner att inte beakta samtliga inkomster vid beräkningen. Pensionsmyndigheten förordar att det föreslagna inkomstpensionstillägget ska beaktas vid beräkningen av dessa förmåner.

Pensionsmyndigheten konstaterar att förslaget får indirekt påverkan på individer som inte uppbär inkomstpensionstillägg. I de situationer då bostadstillägg betalas ut till ett sammanboende par där den ena uppbär ålderspension och den andra uppbär sjukersättning, kommer förslaget även att gynna personen med sjukersättning då det är deras gemensamma inkomster som ligger till grund för beräkningen.

Pensionsmyndigheten vill även påtala en trolig effekt för de pensionärer som har särskilda avtalsvillkor om bruttosamordning i sina respektive tjänstepensionsavtal. Myndigheten ser att det finns en risk för att pensionärer som har beviljats inkomstpensionstillägg kommer att få sänkt tjänstepension motsvarande tilläggets storlek.

2.5 Kategorisering av inkomstpensionstillägget i förhållande till de EU-rättsliga samordningsbestämmelserna (avsnitt 4.8)

I promemorian görs bedömningen att det föreslagna inkomstpensionstillägget enligt förordning 883/2004 ska kategoriseras som en förmån vid ålderdom. Inkomstpensionstillägget bedöms vidare inte klassificera sig som en minimiförmån.² Det är svårt att utifrån EU-domstolens tidigare praxis³ avgöra vad som varit avgörande för att kategorisera förmåner som minimiförmåner; om det är syftet med en förmån (att tillförsäkra en skälig levnadsnivå) eller funktionen och utformningen av densamma (att den garanterar en inkomst som överstiger storleken på de förmåner som den försäkrade hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter).

² Artikel 58 förordning 883/2004

³ EU-domstolen uttalade i domen *Browning*, EU:C:1981:316, att en minimiförmån endast föreligger när bostättningsstatens lagstiftning innehåller en specifik garanti, som har till ändamål att tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter.

Pensionsmyndigheten delar promemorians uppfattning om det faktum att förmånen riktar sig till personer som uppstår pension av en viss storleksordning inom ett visst intervall, och att detta inte är det lägsta pensionsintervallet, kan tala för att förmånen inte är att betrakta som en minimiförmån. Samtidigt tillförsäkras pensionären en inkomst som överstiger storleken på de förmåner som hade kunnat fås enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter. Pensionsmyndigheten anser att det därmed inte är uteslutet att det föreslagna inkomstpensionstillägget av EU-domstolen som uttolkare av EU-rätten skulle kunna göra en annan bedömning av klassificeringsfrågan jämfört med den tolkning som görs i promemorian. Frågan om förmånen ska klassificeras som en minimiförmån eller inte får stor betydelse för hur förmånen ska hanteras ur ett EU-rättsligt perspektiv, till exempel gällande skyldigheten att exportera förmånen till pensionärer bosatta i andra medlemsstater och Pensionsmyndigheten finner därför anledning att påtala detta.

3 Konsekvenser av förslaget om en ny pensionsförmån

3.1 Högre livsinkomst ger i vissa fall en lägre allmän pension

Det föreslagna inkomstpensionstillägget skapar marginaleffekter överstigande 100 procent för vissa pensionärer, vilket får konsekvensen att ett längre arbetsliv för dessa individer leder till en lägre allmän pension. Ett ökat arbetsutbud kan därmed i vissa fall minska den äldres disponibla inkomst. Även om den ekonomiska effekten i kronor är liten anser Pensionsmyndigheten att det är ett utfall som inte är önskvärt (se bilaga 3).

Huruvida det föreslagna inkomstpensionstillägget kan få en hämmande effekt på arbetsutbudet och antalet arbetade timmar i samhället är inte belyst i promemorian. Individer kan ta ut pension tidigare än vad de annars skulle ha gjort om inkomstpensionstillägget inte fanns. Det beror dels på att pensionsnivån höjs, dels på att inkomstpensionstillägget trappas ned efter 14 000 kronor per månad. Höjd pensionsålder och en riktålder för pension syftar till att få fler individer att förlänga sitt arbetsliv. Ett införande av inkomstpensionstillägget riskerar att för vissa individer motverka ett sådant syfte.

3.2 Administrativa konsekvenser för Pensionsmyndigheten

De administrativa konsekvenserna av det föreslagna inkomstpensionstillägget på Pensionsmyndigheten omfattar dels en första prövning av rätten till förmånen i förhållande till ett stort antal befintliga pensionärer, dels en löpande ökad administration i samband med nybeviljande av allmän pension.

För att handlägga den nya förmånen krävs en uppbyggnad av en ny och utökad kapacitet i myndighetens handläggning, det vill säga fler handläggare behöver anställas. Rekryteringen kommer att avse både den första prövningen i förhållande till befintliga pensioner och löpande nybeviljanden av förmånen.

3.2.1 Prövning av förmånen första gången

Det är cirka 2,1 miljoner befintliga pensionärer som initialt ska prövas för det föreslagna inkomstpensionstillägget varav cirka 1,5 miljoner pensionärer uppskattas kunna beviljas ersättning. Förutsatt att ett fungerande IT-stöd finns på plats vid hanteringen av den första prövningen bedöms majoriteten av ärendena kunna hanteras automatiskt.

För de pensionärer som har pension från ett annat EU-land kommer dock uppgifter om dessa belopp behöva inhämtas manuellt. Cirka 150 000 till 200 000 pensionärer beräknas ha en utländsk pension.

Förberedelser inför första prövningen avseende befintliga pensionärer beräknas generera ökad manuell hantering med start från 2020. Det kommer bland annat att innebära att Pensionsmyndigheten behöver hämta in uppgifter om livränta från Försäkringskassan. Under 2020 bedöms också volymen av inkommande samtal och e-post att öka till följd av den uppmärksamhet den nya förmånen sannolikt får i media. Volymökningen beräknas omfatta cirka 200 000 samtal under 2020.

Även i samband med att första prövningen görs med start 2021 och beslut skickas ut beräknas inflödet av telefonsamtal öka. Ökningen uppskattas till ytterligare cirka 200 000 telefonsamtal.

Första prövningen under 2021 kommer att generera ett stort antal beslutsbrev, vilket kommer att innebära ökade portokostnader.

Det finns skäl att tro att förväntningarna hos befintliga och blivande pensionärer på det föreslagna inkomstpensionstilläggets storlek överstiger det faktiska utfallet. Detta beräknas påverka inflödet av omprövningsärenden till Pensionsmyndigheten. Antalet ärenden som avser omprövning av inkomstpensionstillägget beräknas öka med 5 000 ärenden vid förmånens införande.

3.2.2 Löpande beviljanden av förmånen efter september 2021

Från och med september 2021 tillkommer ytterligare manuell hantering vid nybeviljande av allmän pension i och med införandet av inkomstpensionstillägget. Även i dessa ärenden behövs uppgifter om aktuellt belopp avseende utländsk pension för att beräkningsunderlaget ska vara fullständigt. Av de cirka 125 000 ansökningar om allmän pension som inkommer till pensionsmyndigheten varje år beräknas det vara aktuellt att inhämta uppgifter om utländsk pension i cirka 11 000 ärenden.

För att säkerställa att korrekt pension utbetalas löpande måste uppdaterade uppgifter om utländsk pension inhämtas löpande. Både inhämtning, kontroll och registrering av dessa uppgifter kommer innebära merarbete för Pensionsmyndigheten.

Erfarenheterna från dagens hantering av allmän pension och bostadstillägg är att inhämtning av uppgifter om utländsk pension är både komplex och tidskrävande eftersom den kräver fler moment såsom kompletteringar och kommunikeringar för att motta information från andra länders myndigheter. Detta innebär en ökad risk för längre handläggningstider och felutbetalningar. Hanteringen av inkomstpensionstillägget beräknas generera ytterligare 1 000 återkravsärenden och 1 000 omprövningsärenden per år.

Förslaget om inkomstpensionstillägg beräknas även permanent öka inflödet av telefonsamtal eftersom en delförmån som genererar frågor bland blivande och befintliga pensionärer tillförs till pensionssystemet. Antalet inkommande telefonsamtal beräknas öka med 20 000 per år.

3.3 Ekonomiska konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Den utveckling som krävs för att införa förslaget om inkomstpensionstillägg är omfattande. Förslaget innebär också en initial prövning för befintliga pensionärer.

Kostnaden för detta har tidigare uppskattats till 279 miljoner kronor. Om förmånen kommer att betalas ut under en begränsad tidsperiod framstår dessa engångskostnader för införandet av förmånen som höga i förhållande till vad inkomstillägget genererar för den enskilde pensionären. För närmare detaljer kring dessa uppskattningar se Pensionsmyndighetens delrapport *Förberedelser för införande av en ny pensionsförmån. Delrapport enligt uppdrag i regleringsbrev*.⁴ En närmare redovisning av den löpande permanenta kostnadsökningen kopplat till förslaget om inkomstpensionstillägg lämnas den 27 juli i utgiftsprognosen *Anslagsbelastning och prognoser för Pensionsmyndighetens anslag Budgetåren 2020–2023*.

Utöver de kostnader som tidigare redovisats till departementet ser Pensionsmyndigheten att ett införande av inkomstpensionstillägget medför en *förlängd förvaltning av parallella system* genom att delar av myndighetens pågående IT-utveckling med anledning av Pensionsöverenskommelsen kommer att behöva sättas i produktion senare. I och med att delar av dessa system förvaltas av Försäkringskassan ställer det krav på Försäkringskassans förvaltningsorganisation för dessa delar vilket innebär en merkostnad för Pensionsmyndigheten då Försäkringskassan vidare fakturerar sina kostnader. Det finns idag ingen uppskattning av dessa kostnader.

Ett antal av de centrala pensionssystem som förvaltas av Försäkringskassan på uppdrag av Pensionsmyndigheten står inför omfattande behov av *livscykelhantering*⁵ av de underliggande tekniska plattformarna. Pensionsmyndighetens utveckling av nya lösningar som ska ersätta delar av dessa pensionssystem har gjort att vissa befintliga system haft dispens från livscykelhanteringen. Ett införande av det föreslagna inkomstpensionstillägget försenar Pensionsmyndighetens pågående utveckling vilket med största sannolikhet kommer att innebära att dispens inte längre är möjlig. Detta kommer att kräva avsevärda investeringar i livscykelhanteringen av de underliggande tekniska plattformarna. En mycket grov uppskattning av dessa kostnader pekar på att införandet av inkomstpensionstillägget skulle kunna innebära ökade livscykelkostnader i storleksordningen 50–200 miljoner kronor. Kostnaden är beroende av hur lång tid pensionssystemen finns kvar hos Försäkringskassan.

3.4 Konsekvenser för Pensionsmyndighetens övriga utvecklingsarbete genom ikraftträdandet av inkomstpensionstillägget

För att realisera pensionsöverenskommelsen från 2017 har Pensionsmyndigheten påbörjat utveckling av ett nytt IT-stöd. Nya system för beräkning och beslut om allmän pension samt efterlevandepension planeras att byggas under en femårsperiod inom ett stort IT-utvecklingsprogram (NextGen). Till följd av den omfattande reformagendan hos lagstiftaren står Pensionsmyndighetens utvecklingsverksamhet redan i dagsläget under stark press.

⁴ Pensionsmyndigheten (2020): *Förberedelser för införande av en ny pensionsförmån. Delrapport enligt uppdrag i regleringsbrev*. Version 1.0, PID176503.

⁵ Med livscykelhantering avses i detta fall behovet av att uppdatera delar i den systemtekniska miljön som av olika skäl har nått ett stadie i sin livscykel som gör att den behöver ersättas med nyare version av lösningen alternativt ersättas med en annan sorts teknisk lösning för att kunna fortsätta att fungera.

Pensionsmyndigheten har i tidigare dialog med Socialdepartementet framfört att den föreslagna ikraftträdandetidpunkten för inkomstpensionstillägget är problematisk av flera olika anledningar. Pensionsmyndigheten vidhåller denna inställning.

Myndigheten har således påtalat att det föreligger betydande svårigheter att genomföra både överenskommelsen om höjda pensionsåldrar och förslaget om inkomstpensionstillägg till utsatta datum då de två initiativen konkurrerar om samma nyckelkompetenser, både hos Pensionsmyndigheten och hos Försäkringskassan. Ett ikraftträdande av inkomstpensionstillägget till september 2021 innebär att resurser kommer att behöva omprioriteras från NextGen och det faktum, att vi redan styrt om resurser från NextGen till utveckling av det föreslagna inkomstpensionstillägget, innebär att utvecklingen mot höjda pensionsåldrar nu står tillbaka. Denna neddragning av utvecklingstakten kan sannolikt inte hämtas igen vid en senare tidpunkt för det fall regeringen skulle göra en annan prioritering mellan lagändringarna.

Slutligen framhåller myndigheten att det inte kommer vara möjligt att genomföra garantipensionsutredningens förslag om att införa två nya grundskyddsförmåner⁶ innan förslaget om inkomstpensionstillägg och höjningen av pensionsåldrarna genomförts.

Detta remissvar har beslutats av Pensionsmyndighetens styrelse efter föredragning av verksamhetsutvecklare Mimmi Diamant. Närvarande från styrelsen har varit ordförande Ingrid Burman samt ledamöterna Annika Creutzer, Eva Vestin, Marcus Karlsson och generaldirektör Daniel Barr. I den slutliga beredningen har även avdelningschefen för juridikavdelningen Lena Aronsson, avdelningschefen för analysavdelningen Ole Settergren, enhetschef Kent Larsson, verksamhetsutvecklare Kristin Paulsson, jurist Johanna Kahn och jurist Johan Schütt deltagit.

Daniel Barr

Mimmi Diamant

⁶ SOU 2019:53, *Grundpension*.

Bilagor

Bilaga 1 Respektavståndets utveckling

Enligt vad som anförs i promemorian är ett av skälen för att införa den nya förmånen att öka pensionen för individer som arbetat ett helt arbetsliv med låg inkomst i förhållande till individer som har arbetat mindre eller inte alls. Skillnaden i pensionsinkomst mellan dessa grupper benämns respektavstånd. Respektavstånd kan definieras och beräknas på många olika sätt och kan då visas vara allt ifrån negativt till att uppgå till hela den allmänna inkomstgrundade pensionen.

I promemorian ges en redogörelse för 2019 avseende pensionsinkomsterna för fyra olika typfall samt respektavståndet mellan dessa. Denna redogörelse baseras på beräkningsunderlaget från Pensionsmyndighetens årligen återkommande återrapportering av regeringsuppdraget avseende utvecklingen av pensionsinkomsten för dessa fyra typfall.⁷ En redogörelse för hur respektavståndet har utvecklats och kommer att utvecklas över tid saknas dock i promemorian. Pensionsmyndigheten har gjort en sådan beskrivning för de fyra typfallen.⁸ Av redovisningen nedan framgår att respektavståndet för dessa har ökat över tid.

Respektavståndet för fyra olika typfall

De fyra typfallen som använts i promemorian utgörs av en pensionär med full garanti-pension (garantipensionär med 40 års bosättningsstid utan intjänande av pensionsrätt och utan förmögenhet), en kvinnlig pensionär med genomsnittlig pensionsinkomst, en manlig pensionär med genomsnittlig pensionsinkomst samt en pensionär med hög allmän pension (85:e percentilen). Gemensamt för samtliga typfall är att individen är ensamstående, har varit pensionär under 10 år och är född 1946. Vidare antas samtliga typfall ha en hyra på 5 349 kronor per månad, det vill säga SCB:s snittboendekostnad för personer som är 65 år eller äldre. Pensionsinkomsterna för de fyra typfallen är från inkomståret 2018 och har räknats om till 2020 års priser.⁹ Omräkningen har gjorts utifrån respektive års regelverk mellan 2011–2020 samt utifrån att dagens regler är oförändrade för den beräknade prognosen fram till 2024.

I tabell 1 presenteras de fyra typfallens pensionsinkomster och respektavstånd under 2020. Respektavståndet beräknas genom att den genomsnittliga kvinnan, den genomsnittliga mannen och höginkomsttagaren jämförs med en pensionär med full garanti-pension och helt bostadstillägg. Respektavståndet för typfallen var cirka 1 500, 4 400

⁷ Pensionsmyndigheten (2019): *Utvecklingen av pensionsinkomsten för fyra typfall, 2010–2023*.

⁸ Beskrivningen i denna bilaga utgår från 2020 års regeringsuppdrag *Utvecklingen av pensionsinkomsten för fyra typfall 2011-2024* och skiljer sig därför något åt från beskrivningarna i Ds 2020:7 som utgick från motsvarande rapport året innan. Skillnaderna är dock marginella och påverkar inte slutsatserna.

⁹ Respektavståndet har här beräknats i en longitudinell studie och avståndet mäts i förhållande till typfallet utan pensionsinkomster som får del av de äldres grundskydd. Det longitudinella betyder till exempel att 2018 års pensionsinkomster har räknats om utifrån respektive års omräknings-, skatte- och bidragsregler för att sedan justeras till 2020 års prisnivå. Om istället ett tvärsnitt hade använts hade nya pensionärer med en högre pensionsbehållning tillkommit i underlaget, vilket hade höjt pensionsnivåerna för varje ytterligare år. Det hade i sin tur fått till följd att respektavståndets utveckling över tid hade varit än mer positiv jämfört med det longitudinella synsättet som använts i den här analysen.

2020-06-09

samt 9 500 kronor per månad, lägst för den genomsnittliga kvinnan och högst för höginkomsttagaren.

Tabell 1. Pensionsinkomster och respektavstånd för fyra typfall 2020

	Pensionär med full garantipension	Kvinnlig pensionär med genomsnittlig inkomst	Manlig pensionär med genomsnittlig inkomst	Pensionär med hög allmän pension
Bruttoinkomst (AP + GARP + TJP + Privat pension)	8 597	15 088	22 447	29 790
Inkomstskatt	-1 047	-2 705	-4 930	-7 151
Bostadstillägg*	5 570	2 200	0	0
Disponibel inkomst	13 121	14 584	17 547	22 639
Respektavstånd	"norm"	1 463	4 426	9 518

*Bostadstillägget överstiger den antagna boendekostnaden som en följd av det s.k. konsumtionstillägget om 340 kronor per månad.

Över tid påverkas pensionsinkomsterna även av de omräkningar som sker genom följsamhetsindexeringen av inkomst-/tilläggspensionen och omräkningen av garanti-pensionen utifrån prisbasbeloppet. Tjänstepensionerna följer oftast också prisbasbeloppet. Pensionsinkomsterna beskattas och påverkas därmed av ändrade skatte-regler. Pensionsförmånerna påverkas också av regelförändringar.

Respektavståndet har ökat över tid

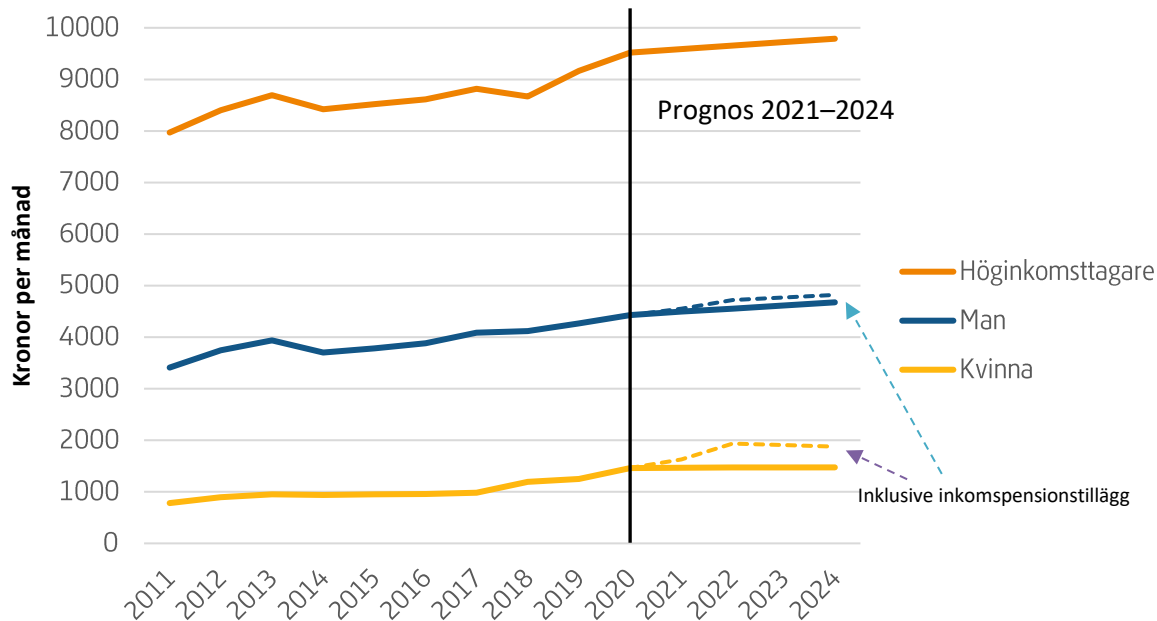
Mot bakgrund av att de flesta pensioner i Sverige på olika sätt är utformade för att, över tid, följa prisernas utveckling kan man förvänta sig att pensionen för de olika typfallen ska vara konstant i fasta priser. Den disponibla inkomsten för de fyra typfallen har dock haft en positiv utveckling under perioden 2011–2020.

I figur 1 presenteras respektavståndets utveckling mellan 2011–2024 för de olika typfallen.¹⁰ Samtliga tre typfall med pensionsinkomster har haft ett positivt samt ökande respektavstånd mätt i 2020 års prisnivå. Mellan 2011 och 2020 växte respektavståndet för kvinnan, mannen och höginkomsttagaren med 700, 1 000 respektive 1 500 kronor per månad. Mellan 2012 och 2020, det vill säga under de år då samtliga typfall tagit del av grundavdraget för äldre, var motsvarande siffror cirka 600, 700 samt 1 100 kronor per månad.

¹⁰ Baseras på underlag från regeringsuppdraget *Utvecklingen av pensionsinkomsten för fyra typfall, 2011–2024*. Samtliga typfall har mellan perioden 2011 och 2020 fått en ökning av den disponibla inkomsten i fasta priser, det vill säga en real ökning, med från 700 till 3 000 kronor per månad. Den största delen av ökningen skedde mellan 2011 och 2012, det vill säga det år när typfallen fyllde 66 år och därmed fick ta del av det förhöjda grundavdraget för äldre.

2020-06-09

Figur 1. Respektavståndets utveckling för typfallens disponibla inkomster mellan 2011–2020 samt prognos 2021–2024 där streckad linje är inklusive inkomstpensionstillägg, 2020 års priser



Prognosen visar att respektavståndet fortsätter att öka för mannen och höginkomsttagaren, medan kvinnans respektavstånd är konstant från 2020 till 2024. Att kvinnans utveckling stagnerar förklaras av att hon får en del av sin disponibla inkomst som bostadstillägg. Bostadstillägget är uttryckt i nominella termer och minskar därmed med inflationen. Bland annat för att motverka att bostadstillägget ska falla i reallt värde brukar riksdagen höja de nominella beloppsgränserna.

Inkomstpensionstilläggets föreslagna utformning innebär ett tillägg i nominella termer om 600 kronor per månad före skatt till den genomsnittliga kvinnan och 225 kronor per månad för den genomsnittliga mannen. Enligt förslaget ska inkomstpensionstillägget börja betalas ut från och med september 2021 och därmed får pensionären en tredjedels (4 av 12 månader) månatligt tillägg i snitt under 2021. Därefter betalas inkomstpensionstillägg varje månad under året. Eftersom inkomstpensionstillägget föreslås bestå av ett fast nominellt belopp kommer inflationen att urholka förmånens värde. Inkluderas inkomstpensionstillägget i prognosen (de streckade linjerna) kommer respektavståndet för den genomsnittliga mannen och kvinnan ytterligare ökas något. Prognosen för 2024 är att respektavståndet är 4 800 kronor per månad för mannen och 1 900 kronor per månad för kvinnan.

Beskrivningen visar att respektavståndet har ökat över tid i fasta priser. Det är ett oväntat resultat eftersom garantipensionen, den inkomstgrundade allmänna pensionen samt tjänstepensionen är utformade så att beviljade pensioner utvecklas i takt med priserna. Det innebär att de är utformade för att över tid vara konstanta i fasta priser, om den ekonomiska utvecklingen medger det. Negativa avsteg från denna generella utveckling kan ske om till exempel snittinkomsterna ökar med mindre än 1,6 procent, eftersom följsamhetsindexeringen då blir reallt negativ eller om inkomstpensionssystemets balansering aktiveras, om aktiemarknaden avviker negativt från förväntan

2020-06-09

15 (22)
Dok.bet. PID1767492
Version 1.0
Dnr/ref. VER 2020-152

eller som en följd av riksdagsbeslut om ändrade pensions- och eller skatteregler. Att utvecklingen varit bättre än den ”förväntade” kan i detta fall i huvudsak förklaras av att skatterna sänkts och grundskyddet stärkts.

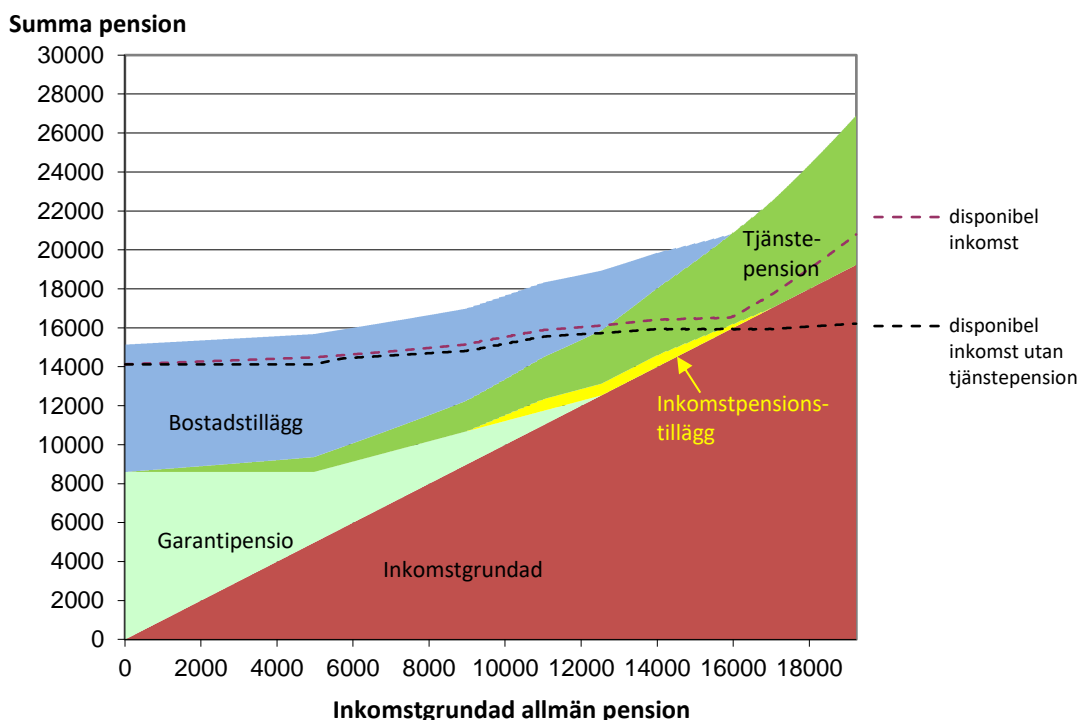
Bilaga 2 Marginaleffekter av förslaget om inkomstpensionstillägg

Livsinkomstprincipen innebär att ett längre arbetsliv och ökade inkomster alltid ger minst samma, men för de allra flesta högre, pension efter skatt och bidrag. I denna bilaga visas att inkomstpensionstillägget skapar marginaleffekter för dem som har en beräknad inkomstpension mellan 14 000 och 17 000 kronor. För vissa individer kan detta innebära att mer lönearbete resulterar i en lägre allmän pension.

Marginaleffekter för en ensamboende

Figur 1 visar pensionsinkomster för en ensamboende pensionär född 1938 eller senare.¹¹ Ungefär 38 procent av alla pensionärer är ensamboende. Pensionärer som har rätt till bostadstillägg är vanligen ensamboende med låg förmögenhet. En pensionär som saknar eller har en låg inkomstgrundad pension och uppbär bostadstillägg har cirka 14 100 kronor efter skatt (7 600 i pension efter skatt plus 6 540 i bostadstillägg). En pensionär med hög pension (18 000 kronor i inkomstgrundad allmän pension) har cirka 19 000 kronor efter skatt (inkl. tjänstepension). Skillnaden mellan dessa två är därmed cirka 4 900 kronor. Om tjänstepensionen tas bort i jämförelsen är skillnaderna endast 1 900 kronor.

Figur 1. Pensionsinkomster för en ensamboende pensionär född 1938 eller senare med låg förmögenhet. Tjänstepension, bidrag och inkomstskatt är inkluderade.



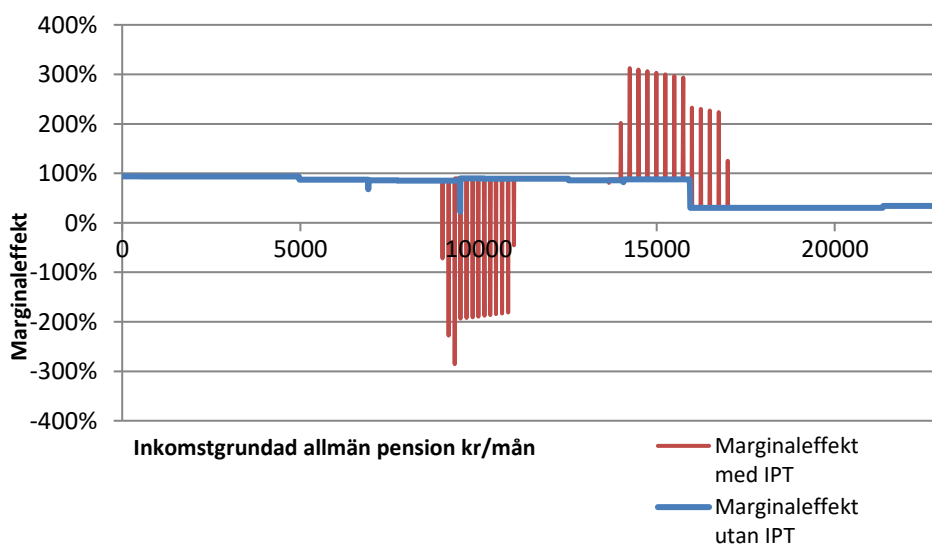
¹¹ Reglerna för 2020 har använts med tillägg av den föreslagna förmånen inkomstpensions-tillägg. Pensionären antas ha en låg förmögenhet oavsett inkomst. Vidare antas tjänstepensionen motsvara en viss andel av den allmänna inkomstgrundade pensionen, andelen antas vara 15 procent och ökar ju högre inkomsten blir. Kommunalskattesatsen antas vara 32,19 procent.

Figur 2 visar margineffekterna för en ensamboende pensionär som har rätt till bostadstillägg. Med margineffekt menar vi hur total pension netto efter skatt förändras vid en förändring av den inkomstgrundade allmänna pensionen.

”Spikarna” som syns i diagrammet beror på den nya förmånen inkomstpensionstillägg. I intervallet mellan 9 000 till 11 000 kronor ökar pensionen efter skatt i vissa fall mer än ökningen av den inkomstgrundade allmänna pensionen. Margineffekten är då negativ. De låga värdena för margineffekt finns i intervallet 9 000 till 11 000 kronor i inkomstgrundad allmän pension, när den beräknade inkomstpensionen går över ett tröskelvärde där inkomstpensionstillägget ökar. I intervallet mellan 14 000 till 17 000 kronor är margineffekten i vissa fall över 100 procent. Det innebär att pensionen och den disponibla inkomsten minskar när den inkomstgrundade allmänna pensionen ökar. För närvarande uppskattas att nästan 460 000 pensionärer har ett beräknat underlag för inkomstpensionstillägg mellan 14 000–17 000 kronor. Detta motsvarar cirka 20 procent av samtliga pensionärer. Bland de nu förvärvsaktiva finns ett mycket stort antal, omkring 1 miljon personer, som uppskattas få ett underlag för inkomstpensionstillägg inom detta intervall där mer arbete ger en totalt sett lägre allmän pension.

Margineffekten är över 80 procent för en ensamboende upp till cirka 16 000 kronor. Vid cirka 16 000 kronor i allmän inkomstgrundad pension är bostadstillägget helt bortreducerat vilket bidrar till att margineffekten minskar.

Figur 2. Existerande och de nya margineffekter inkomstpensionstillägget orsakar*



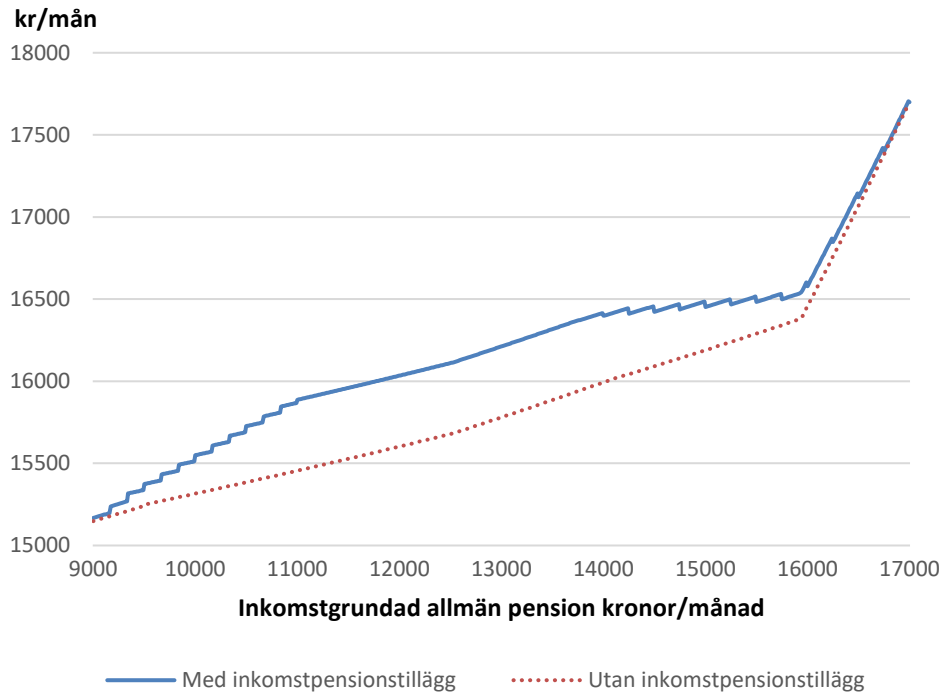
*Exempel med bostadstillägg (BT), för ogift pensionär födda 1938 eller senare med låg förmögenhet 2021, effekter av tjänstepension och inkomstskatt är inkluderade.

Av figur 2 framgår betydande margineffekter, vad en på marginalen ökad inkomstgrundad allmän pension innebär för pension efter skatt och bidrag. Vid upptrappningen av inkomstpensionstillägget ökar den äldres disponibla inkomster med uppemot fyra gånger av den marginella ökningen av underlaget medan motsatt effekt finns i intervallet för nedtrappningen av inkomstpensionstillägget.

2020-06-09

I figur 3 visas inkomst efter skatt och bidrag med inkomstpensionstillägg samt med nuvarande regler utan inkomstpensionstillägg. Disponibel inkomst ökar relativt mycket efter 16 000 kronor beroende på att bostadstillägget då är bortreducerat.

Figur 3. Inkomst efter skatt och med bidrag med och utan inkomstpensionstillägg

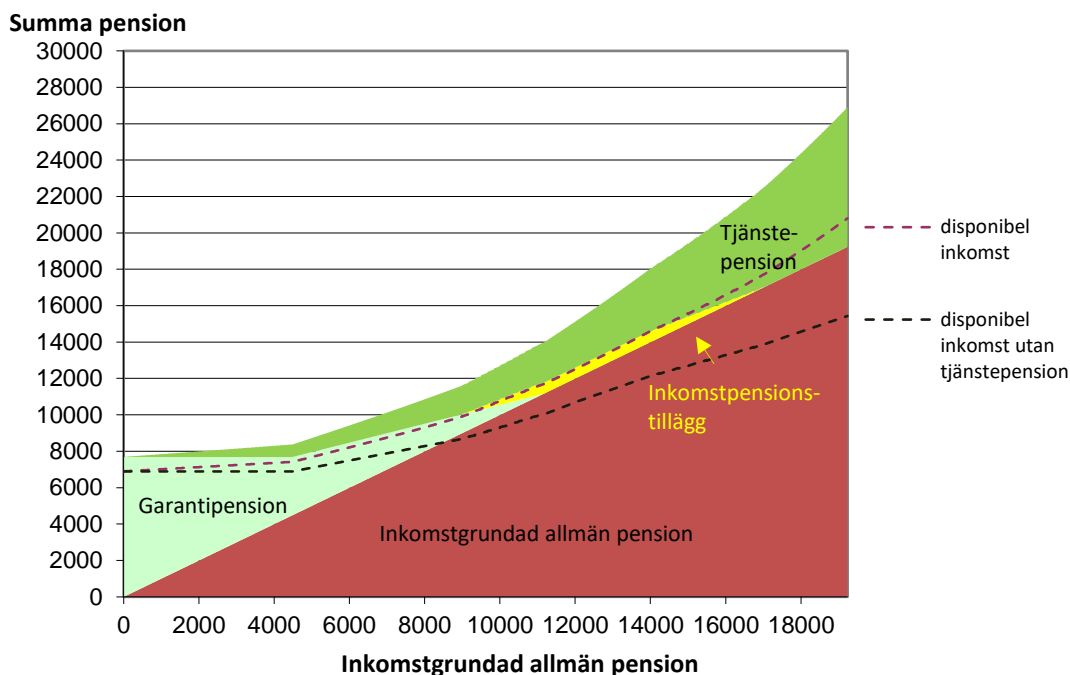


Marginaleffekter för sammanboende

Figur 4 visar pensionsinkomster för en sammanboende pensionär född 1938 eller senare som inte har bostadstillägg.¹² Ungefär 62 procent av alla pensionärer är sammanboende. Av figuren framgår att summan pension ökar snabbare med ökad inkomstgrundad allmän pension, i förhållande till samma jämförelse i figur 1. För pensionärer utan rätt till bostadstillägg är kopplingen mellan inkomst och pension stark. Inkomstillägget kommer att bryta denna koppling för en stor grupp.

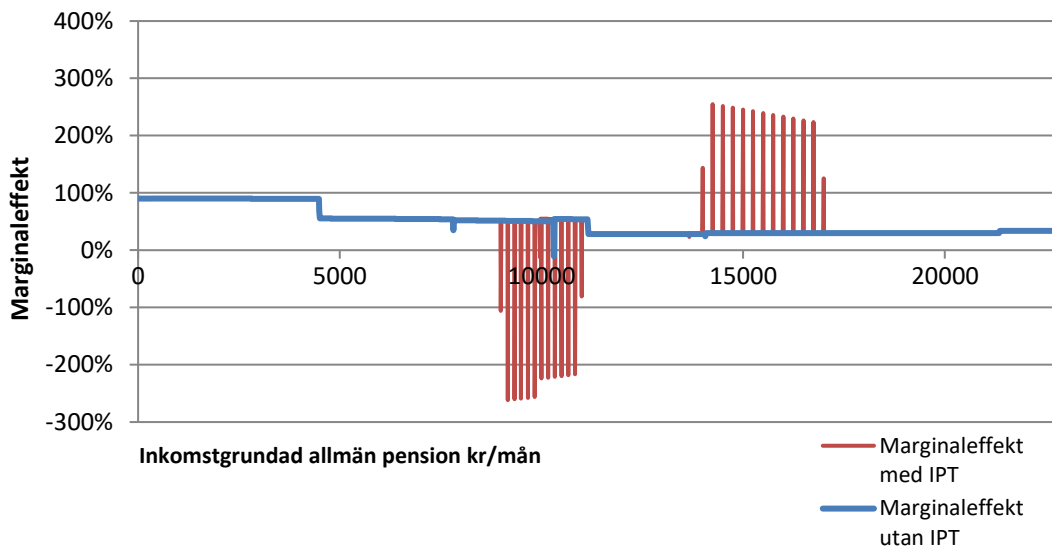
¹² Reglerna för 2020 har använts med tillägg av den föreslagna förmånen inkomstpensionstillägg. Pensionären antas ha en låg förmögenhet oavsett inkomst. Vidare antas tjänstepensionen motsvara en viss andel av den allmänna inkomstgrundade pensionen, andelen antas var 15 procent och ökar ju högre inkomsten blir. Kommunska skattesatsen antas vara 32,19 procent.

Figur 4. Summa pensionsinkomster för sammanboende pensionär född 1938 eller senare med låg förmögenhet 2021. Tjänstepension och inkomstskatt är inkluderade.



I figur 5 visas marginaleffekterna för en sammanboende pensionär som inte har bostadstillägg. Bortsett från effekten av inkomstpensionstillägget är marginaleffekten något lägre under 16 000 kronor. Det beror på att en sammanboende pensionär i exemplet inte får bostadstillägg. Marginaleffekten är över 80 procent för en ensamboende upp till cirka 16 000 kronor. För en sammanboende pensionär är marginaleffekten cirka 90 procent upp till 4 500 kronor och cirka 55 procent mellan 4 500 och 11 000 kronor. Vid cirka 11 000 kronor är garantipensionen bortreducerad och därefter är marginaleffekten cirka 30 procent. Vid vissa nivåer påverkar inkomstpensionstillägget marginaleffekten kraftigt, i intervallen 9 000–11 000 och 14 000–17 000 kronor.

Figur 5. Existerande och de nya margineffekter inkomstpensionstillägget orsakar*



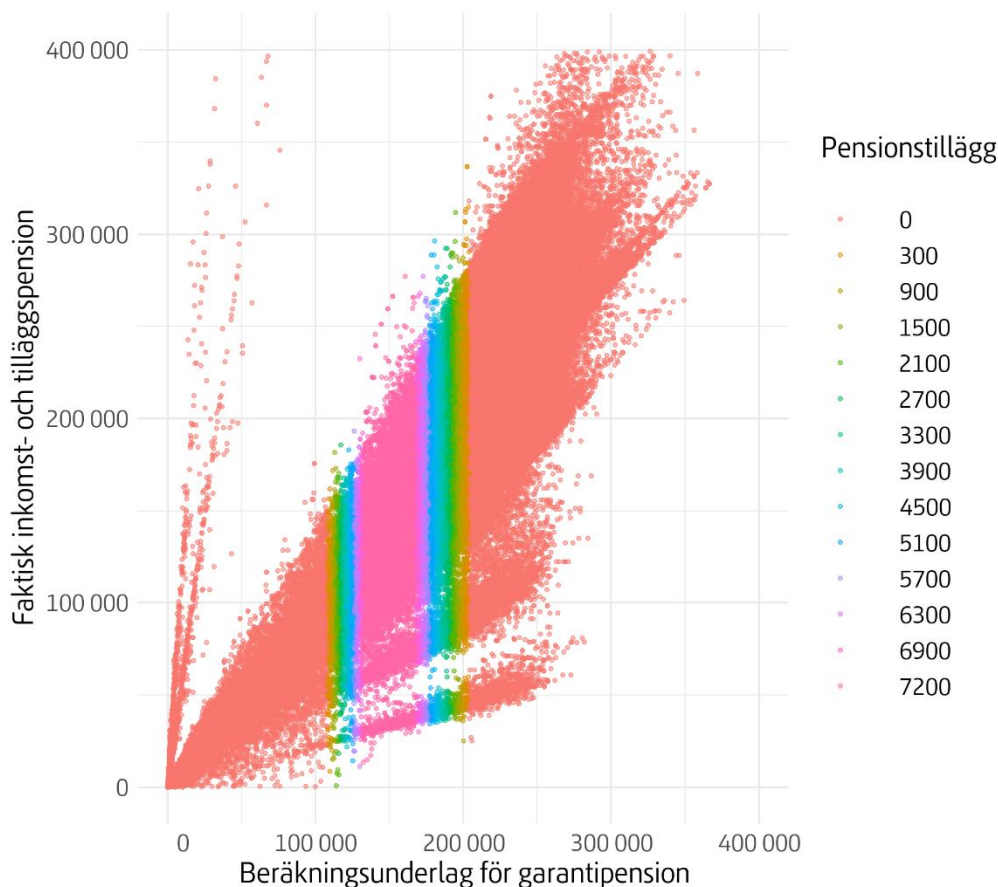
* Gift pensionär som inte har bostadstillägg född 1938 eller senare, effekter av tjänstepension och inkomstskatt är inkluderade.

Bilaga 3 Hypotetisk inkomstpension som underlag för beräkning av inkomstpensionstillägget

Om inkomstpensionstillägget införs kommer antalet pensionärer med ett hypotetiskt beräkningsunderlag i sin pension att öka från dagens cirka 700 000 pensionärer med garantipension till att uppgå till cirka 1,7 miljoner pensionärer. Genom att använda förfarandet med beräkningsunderlaget för garantipensionen och jämföra med faktiskt utbetald inkomstpension kan man dra paralleller till hur beräkningsunderlaget för inkomstpensionstillägget kommer skilja sig från faktiskt utbetald inkomstpension. Ju vanligare och ju större skillnaden är mellan den i beräkningen av garantipensionen och inkomstpensionstillägget använda hypotetiska inkomstpensionen och den faktiska inkomstpensionen, desto större är informationsproblemet.

I figur 1 jämförs beräkningsunderlagets inkomstpension för garantipensionen med faktisk utbetald inkomstpension. Varje punkt i diagrammet representerar en pensionär med inkomstpension. Om den hypotetiska inkomstpensionen som använts vid beräkningen av garantipensionen vore den samma som den faktiska inkomstpensionen skulle alla punkter ligga på en rät linje. Diagrammet visar att beräkningsunderlaget för garantipensionen skiljer sig åt från den inkomstpension som faktiskt utbetalas. Att underlagen skiljer sig åt kan exempelvis bero på att inkomstpensionen tas ut med så kallat partiellt uttag eller att inkomstpensionen tas ut före eller efter 65 års ålder.

Figur 1. Beräkningsunderlaget för garantipension jämfört med faktisk inkomstpension för 2 015 000 pensionärer

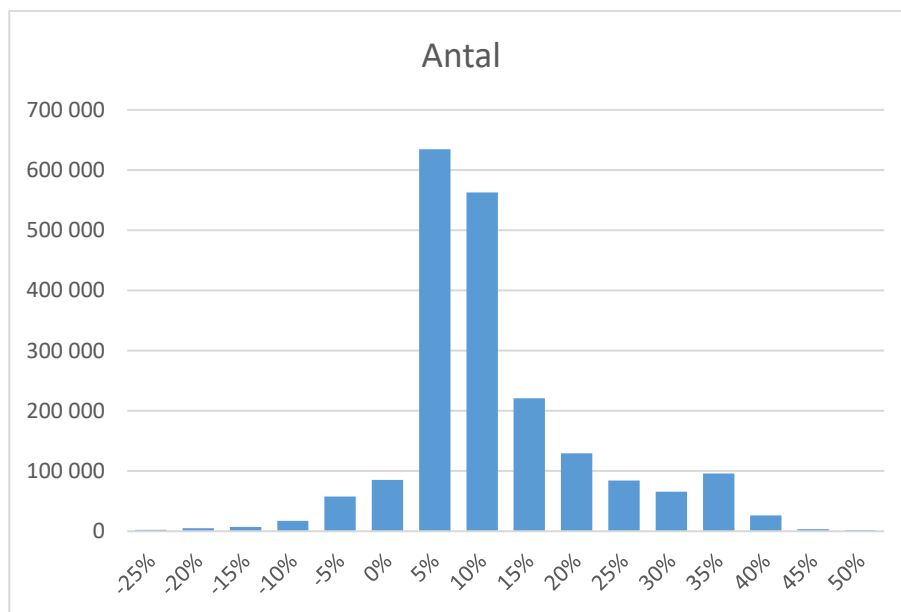


2020-06-09

Skillnaden mellan inkomstpension och underlaget för garantipension ligger oftast inom en felmarginal på några procentenheter. 65 procent av pensionärerna ligger inom intervallet -5 till +10 procent, men stora individuella avvikelser finns (se figur 2). Pensionärer med en betydligt lägre inkomstpension än beräkningsunderlaget har vanligen börjat ta ut sin inkomstpension tidigt.

De flesta äldre pensionärerna har en inkomstpension som med omkring fem procentenheter understiger den hypotetiska inkomstpensionen som används vid beräkningen av garantipensionen. Det är ett väntat utfall eftersom inkomstpensionen utgör 16/18,5 av garantipensionsunderlaget för inkomstpensionen.¹³

Figur 2. Pensionsunderlagets procentuella avvikelse gentemot inkomstpensionen



¹³ Avgiften till det allmänna pensionssystemet – inkomst- och premiepensionen – är 18,5 procent av pensionsgrundande inkomsten. Avgiften till inkomstpensionen utgjorde hela avgiften på 18,5 procent fram till och med 1994, därefter fram till och med 1998 var avgiften 16,5 procent och först från och med 1999 utgör avgiften till inkomstpensionen 16 av 18,5 procent.