

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Översyn av grundskyddet för pensionärer Inriktning för ett nytt grundskydd, Ds 2018:8

### Sammanfattning

Pensionsmyndigheten anser att förslagen om förändringar av bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet är bra och bör genomföras. De föreslagna förändringarna inom garantipensionen anser myndigheten dock bör anstå en offentlig utredning som friare, bredare och med ett mer långsiktigt perspektiv analyserar hela grundskyddets utformning än vad som har varit möjligt inom ramen för denna översyn.

Pensionsmyndigheten anser att den nya förmånen tillägg till garantipensionen inte bör genomföras. I likhet med översynen anser Pensionsmyndigheten att effekterna av EU-domstolens dom med målnummer C-189/16 behöver utredas, något som kan ingå i den utredning av hela grundskyddet som myndigheten föreslår.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med översynens förslag i sin helhet bedömer myndigheten det som svårt att kunna genomföra och implementera förslagen till den 1 januari 2020. Det har endast delvis kunnat överblickas vilka förändringar myndigheten skulle behöva göra för att införa och förvalta översynens förslag och hur omfattande förändringarna skulle vara. Avsaknaden av lagförslag gör att det är svårt att göra en mer detaljerad bedömning av administrativa konsekvenser. Myndigheten bedömer dock att förslaget att höja garantipensionsnivån och de olika förändringarna inom bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet inte är särskilt resurskrävande, men att garantipensionstillägget är både resurs- och tidskrävande.

Om översynens förslag inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd genomförs, men inte förslagen inom garantipensionen och det nya garantipensionstillägget, skulle ett betydande antal pensionärer få sänkta inkomster. Myndigheten beskriver skissartat i detta remissvar hur den effekten kan mildras.

I det följande lämnar Pensionsmyndigheten inledningsvis några allmänna synpunkter när det gäller grundskyddet. Därefter följer myndighetens specifika synpunkter på översynens förslag. Efter ett avsnitt som beskriver vissa administrativa konsekvenser lämnar myndigheten avslutningsvis alternativa kortsiktiga förslag till förstärkningar av grundskyddet samt alternativa utvecklingsvägar på längre sikt för grundskyddet.

[www.pensionsmyndigheten.se](http://www.pensionsmyndigheten.se)

Pensionsmyndigheten	Telefon	Fax	E-post	Org.nr
Box 38190 100 64 Stockholm	0771-771 771	08-658 13 00	registrator@pensionsmyndigheten.se	202100-6255

2018-06-05

## 1 Allmänna synpunkter om grundskyddet, särskilt garantipensionen

Pensionsmyndigheten ser positivt på att en översyn av grundskyddet nu har genomförts. Det finns dock, enligt myndigheten, vissa mycket viktiga frågor vad gäller garantipensionens utformning och långsiktiga utveckling som varken denna översyn eller tidigare utredningar har belyst på ett tillräckligt sätt. En sådan är den övergripande frågan om lagstiftaren vill fasa ut garantipensionen i takt med inkomstutvecklingen genom att bibehålla prisindexeringen, eller vill bibehålla garantipensionens värde genom att koppla dess gränsvärden till inkomstutvecklingen. Valet mellan dessa två alternativ skulle också kunna prövas löpande av regering och riksdag. Huvudorsaken till att myndigheten anser att det är viktigt att lagstiftaren uttalar sig om den långsiktiga ambitionen för garantipensionen är att det skulle förbättra pensionärens och pensionssparares möjligheter att ta ställning till vad de kan förvänta sig när det gäller denna del av samhällets grundskydd för pensionärer.

Pensionsmyndigheten anser att översynen kännetecknas av en betydande skillnad i ambition och detaljeringsgrad när det gäller att beskriva å ena sidan effekterna av nuvarande regler och föreslagna ändringar i grundskyddet och å andra sidan de olika principer och principkonflikter som ligger i nuvarande regler och föreslagna ändringar av grundskyddet. I det förra fallet är ambitionen hög och detaljeringsgraden stor. I det senare anser myndigheten att översynen brister och att förslagen därför inte bör ligga till grund för regeländringar, i vart fall inte de som föreslås inom ramen för garantipensionen.

Garantipensionen är en egen och på flera sätt unik kategori av semigenerell förmån. Förmånens säregna utformning kan förklaras av det behov som fanns när det nya pensionssystemet skulle ersätta tidigare förmåner som folkpension, pensionstillskott och allmän tilläggspension (ATP) samt även skattereglernas särskilda grundavdrag. ATP beräknades på intjänade pensionsrätter (poäng) men endast på inkomster överstigande ett, för intjänandeåret, basbelopp. Detta första basbelopp kompensterades istället av folkpension, som beviljades till alla. Inkomstpensionen skulle tjäna in på alla inkomster upp till taket, inklusive första basbeloppet, vilket gjorde det omöjligt för garantipensionen att motsvara folkpensionen, det vill säga ett lika belopp för alla. Garantipensionen är både individuell och generell. Både individualiteten och generaliteten går dock mer eller mindre förlorad eftersom förmånen är olika stor för gifta och ogifta och att den minskas med den individuella inkomstgrundade pensionen.

Utöver garantipensionens uppenbara syfte att hantera övergången från det förra pensionssystemet till det nuvarande är lagstiftarens syfte med garantipensionen inte enkelt att förstå. Garantipensionen kan ses som en helt behovsberoende lägsta allmän pension för personer som vistats större delen av sitt liv i Sverige<sup>1</sup>. Eftersom garantipensionen är frikopplad från behov anser Pensionsmyndigheten att det är ologiskt att garantipensionen utgår med högre belopp för ogifta än för gifta. Garantipensionens syfte skulle vara lättare att förstå om den var helt individuell, det vill säga var lika nivåmässigt för gifta och ogifta<sup>2</sup>, och minskades med individens alla inkomster eller i varje fall alla pensionsinkomster och inte enbart med en beräknad omfattning av den allmänna inkomstgrundade pensionen. Vidare, om garantipensionens syfte är att vara en slags bosättningsintjänad pension för personer

<sup>1</sup> Ett undantag från bosättningskravet gäller de som fått uppehållstillstånd av asylskäl.

<sup>2</sup> Detta har också föreslagits av Pensionsmyndigheten i tidigare framställan, VER 2016-45.

2018-06-05

med låg sådan livsinkomst som tjänar in pensionsrätt i det allmänna pensionssystemet, är det rimligt att lagstiftaren uttalar en ambition om, eller beslutar att, denna förmån endera ska vara beständig i förhållande till inkomsternas utveckling, eller ska minska i omfattning och betydelse i takt med att inkomsterna ökar snabbare än priserna. Ytterligare ett alternativ är att lagstiftaren anger sina argument för att det är olämpligt att uttrycka en bestämd uppfattning i detta avseende.

Att garantipensionens karaktär är svårgripbar kan sägas ha bekräftats av att EU-domstolen i december 2017 beslutade att garantipensionen ska betraktas som en minimiförmån, vilket i ett EU-perspektiv betyder en förmån som garanterar en viss nivå på en ersättning. Detta synsätt skiljer sig från hur garantipensionen tidigare har kategoriserats och tillämpats, vilket Pensionsmyndigheten menar bekräftar garantipensionens särpräglade och ambivalenta natur.

Översynen tar upp betydelsen av att en viktig och för lagstiftaren svår avvägning står mellan en önskan om en god nivå på grundskyddet och en önskan om att mer arbete, i praktiken mer inkomster, ska ge högre allmän pension. Pensionsmyndigheten anser att det är önskvärt att det genomförs en mer omfattande utredning av grundskyddets utformning och att lagstiftaren sedan uttryckligen tar ställning till avvägningen mellan nivån på grundskyddet och drivkrafter till arbete och hur denna bör följas och mätas.

Mot bakgrund av det som anförs ovan anser Pensionsmyndigheten att de analyser och förslag som görs i översynen bör läggas till grund för en mer genomgripande och principiellt hållen utredning, som också bör innehålla konkreta förslag till lagtext.

## 2 Specifika synpunkter på förslagen i kapitel 4 i översynen: Reformen för stärkt och hållbar grundtrygghet för pensionärer

### 2.1 Höjd grundnivå för garantipensionen, avsnitt 4.3.1 i översynen

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Förslaget bör anstå till dess att en mer omfattande och principiellt hållen offentlig utredning om utformningen av grundskyddet i pensionssystemet har lämnat sina förslag. Skälet till denna ståndpunkt är att beslutet om att höja grundnivån för garantipensionen och därmed avbryta garantipensionens minskning i förhållande till inkomstnivån är en vägvalsfråga som borde föregås av ställningstaganden kring förmånens långsiktiga funktion och betydelse.

Om förslaget ändå genomförs innan en sådan utredning har gjorts har myndigheten inga synpunkter på förslagens utformning för personer födda 1938 och senare. Administrativt är höjningen enkel för myndigheten att implementera. Dock behöver den kommande lagtexten uttryckas klarare när det gäller hur höjningen ska göras. I lagtext uttrycks alltid nivåerna på årsbasis men i översynen varierar sättet att uttrycka nivåhöjningen på så sätt att även månadsbasis används. Här nedan lämnar Pensionsmyndigheten synpunkter på förslagens utformning i förhållande till förslagen avseende personer födda 1937 och tidigare.

2.1.1 Höjd grundnivå för personer födda 1937 och tidigare  
När det gäller generell höjning för personer födda 1937 och tidigare bör det utredas vidare. Den generella höjningen som föreslås i översynen är mycket kort beskriven

2018-06-05

och ofullständig när det gäller hur höjningen ska göras. Som den nu är beskriven ger förslaget en garantipension till samtliga i åldersgruppen, oberoende av storleken på den inkomstgrundade pensionen. Ett alternativt förslag för att undvika denna effekt är att lägga höjningen på det skattejusterade beräkningsunderlaget. Efter uppräknig av beräkningsunderlaget läggs 0,052 prisbasbelopp till det skattejusterade underlaget och från denna summa dras sedan avdragsunderlaget bort på samma sätt som idag. Detta skulle gälla för dem som har ett beräkningsunderlag som understiger nivån för skattekompensation idag, 3,16 prisbasbelopp för ogift respektive 2,8275 prisbasbelopp för gifta. Eventuellt skulle dessa nivåer då behöva justeras utifrån den föreslagna höjningen för att även de som ligger på gränsen till att få sitt beräkningsunderlag skattejusterat ska få del av den föreslagna höjningen.

Det saknas detaljerad information i översynen om hur den höjda nivån av garantipensionen ska hanteras utifrån reducerad försäkringstid, 30- respektive 40-delar, samt utifrån tidigt och sent uttag av pension, det vill säga före eller efter 65 års ålder.

## **2.2 Ett tilläggsbelopp för dem med svagast ekonomi, avsnitt 4.3.2 i översynen**

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Förslaget bör inte genomföras eftersom det skulle komplicera grundskyddets utformning på ett sätt som innebär stora svårigheter för pensionssparare och pensionärer med låga inkomstgrundade pensioner att förstå effekten av olika val inför pensioneringen och under tiden som pensionär. Den eftersträlvade förändringen bör kunna nås på ett enklare, mer begripligt och därmed bättre sätt än vad som är fallet med förslaget, något som dock kräver mer omfattande förändringar av hela grundskyddet.

Nedan följer Pensionsmyndighetens synpunkter på delar av förslaget, om detta förslag ändå genomförs.

### **2.2.1 Tilläggets reduktion mot kapitalinkomst**

Pensionsmyndigheten saknar en definition av nettokapitalinkomst. Det är viktigt att det blir samma definition för garantipensionen som för bostadstillägget för att det ska bli enkelt för pensionären att förstå vilken inkomst som påverkar de båda förmånerna. Det är också oklart från vilken tidpunkt kapitalinkomsten ska inhämtas. Båda dessa faktorer behöver klargöras.

### **2.2.2 Tilläggets reduktion mot tjänstepension**

Inkomstprövningen mot tjänstepension ska, enligt förslaget, göras utifrån månatliga arbetsgivardeklarerationer. Det är oklart om de som betalar ut tjänstepension ska vara skyldiga att lämna månatliga uppgifter till Skatteverket. Om så inte är fallet kommer Pensionsmyndigheten behöva pröva tillägget manuellt och hämta in uppgifter från pensionären själv. Det skulle leda till mer osäkra uppgifter och en kostsam manuell handläggning.

Vid första beviljandet, vid 65 år, eller vid den i annat sammanhang föreslagna riktåldern, kommer tjänstepensionsuppgiften inte finnas tillgänglig för Pensionsmyndigheten. Pensionären har troligen vid detta tillfälle inte fått uppgiften än och den kommer inte finnas maskinellt. Tillägget blir då beviljat med fullt belopp. När sedan uppgiften om tjänstepension kommer in till Pensionsmyndigheten, troligen två månader efter beviljandet om myndigheten får uppgiften maskinellt, ska tillägget räknas om till ett lägre belopp. Frågan uppkommer då om det i dessa ärenden som rör

2018-06-05

förstagångsbeviljanden skulle kunna bli aktuellt med återkrav eller om Pensionsmyndigheten ska bortse från att det uppstår felutbetalningar under en viss period vid förstagångsbeviljande.

Vid beräkningen av garantipension för personer födda 1937 och tidigare används idag taxerade uppgifter om tjänstepension för att beräkna kompensation för tidigare gällande skatteregler. För att inte behöva använda olika belopp för tjänstepension, ett historiskt och ett aktuellt, bör en lagändring ske i 66 kap. 9 § socialförsäkringsbalken. Ett annat alternativ, som dock enligt Pensionsmyndigheten inte är att föredra, är att även vid prövning av tillägget använda en taxerad uppgift, med risk för att tillägget blir beviljat med för högt belopp de första två åren.

### 2.2.3 Tilläggets reduktion mot allmän pension

För att tilläggsbeloppet inte ska följa med alltför högt upp i inkomsterna för pensionärer som saknar eller har låg tjänstepension föreslår översynen att avräkning även görs mot allmän inkomstgrundad pension. Den inkomstgrundade pension som ska påverka tillägget är endast den summa som återstår när garantipensionen är helt bortreducerad. Vad gäller garantipension för födda 1938 och senare ser myndigheten inga problem med denna del av förslaget.

Garantipension för personer födda 1937 och tidigare blir inte bortreducerad vid en viss nivå eftersom den kompenserar för olika delar i det gamla pensionssystemet. De delar som garantipensionen kompenserar för är: bosättningsbaserad folkpension, pensionstillskott, särskilda tidigare gällande skatteregler och för vissa personer även omräkning enligt nordiska konventionen, så kallat NK-tillägg. Frågan är vilken eller vilka inkomstgrundade pensioner som i dessa fall ska påverka tilläggsbeloppet och när grundbeloppet för garantipension kan anses helt bortreducerat.

Ett förslag till lösning är att använda hela tilläggs pensionen, eventuell änkepension och utländsk pension, som avräknas mot pensionstillskottet. Det belopp som är kvar av den inkomstgrundande pensionen när pensionstillskottet är helt bortreducerat blir den pension som ska reducera tillägget till garantipensionen. När det gäller avdrag på allmän pension för yrkesskadelivränta (avser både personer födda 1938 och senare och de födda 1937 och tidigare) framgår inget i översynen om detta avdrag också ska göras på tilläggsbeloppet. Pensionsmyndighetens förslag är att tillägget inte ska reduceras av yrkesskadelivränta. Detta då tillägget ändå tillfaller dem med lägst inkomst och yrkesskadelivräntan endast kompenserar för en skada och inte ett inkomstbortfall.

### 2.2.4 Tidigt och sent uttag och andelar, 30- eller 40-delar

I översynen beskrivs inte hur 30-delar eller 40-delar ska påverka storleken på tillägget. Pensionsmyndigheten anser att om tillägget ska vara en del av garantipensionen bör andelsberäkningen också göras på maxnivån på tillägget. När det gäller pensionärer födda 1938 och senare ser myndigheten inga problem då garantipensionen alltid är beräknad i 40-delar. För personer födda 1937 och tidigare, där folkpension kan vara beräknad i både 30- och 40-delar, bör utformningen av tillägget enligt Pensionsmyndigheten följa den andelsberäkning som är högst. Det blir annars en mycket låg andel för tillägget eller ingen alls om tillägget endast styrs mot 40-delar för denna grupp.

Den inkomstgrundande pensionen räknas upp vid sent uttag. Översynen föreslår att garantipensionen också eventuellt ska kunna räknas upp vid ett sent uttag. Frågan är

hur tillägget ska anpassas till denna uppräknig. Samma fråga uppstår när uttag av pension görs tidigare än vid pensionsåldern för garantipension. Dagens regelverk innebär att det är den inkomstgrundade pension som skulle beviljats vid åldern för garantipensionen som ska reducera garantipensionen. Det behöver fastställas om samma regler ska gälla för tillägget. Det behöver också fastställas att det alltid är den tjänstepension som faktiskt betalas ut som ska påverka tillägget och inte något fiktivt belopp som gäller vid en viss ålder.

Egenföretagare som inte betalt tilläggs pensionsavgift till fullo inom föreskriven tid har en fiktiv tilläggs pension som idag minskar pensionstillskottet. Det behövs bestämmelser om hur denna fiktiva tilläggs pension ska hanteras gentemot tillägget för personer födda 1953 och tidigare.

Personer födda 1938 och senare och som endast har rätt till garantipension får inte ta ut partiell garantipension utan endast helt uttag, alltså 100 procent. Finns rätt till inkomstgrundad pension kan partiellt uttag göras. Garantipensionen beviljas då med samma andel som den inkomstgrundade pensionen. Det finns ingen beskrivning i översynen kring hur tillägget kan tas ut vad gäller partiella uttag.

2.2.5 Exportabiliteten, mål från EU-domstolen och utländsk pension  
Precis som har noterats i översynen ska garantipensionen numera betraktas som en minimiförmån enligt EU-domstolens dom i mål C-189/16. Det torde leda till bedömningen att även tillägget är att anse som en minimiförmån, vilket innebär att det inte får exporteras enligt nu gällande regler. Pensionsmyndigheten anser i likhet med den bedömning som har gjorts i översynen att effekterna av EU-domstolens dom måste utredas närmare.

För de personer som bor i Sverige ska minimiförmånen garantipension, och även tillägget, beräknas i förhållande till alla försäkringsperioder som intjänats inom EU/EES och Schweiz och inte endast i förhållande till de svenska försäkringsperioderna. Exakt hur garantipensionen ska beräknas som en minimiförmån är inte klarlagt ännu eftersom Högsta förvaltningsdomstolen ännu inte har meddelat dom i det nationella mål i vilket begäran om förhandsavgörande gjordes till EU-domstolen och som sedan ledde fram till EU-domstolens aktuella dom. När det är klarlagt hur garantipensionen ska beräknas behöver en ny översyn göras kring hur tillägget ska anpassas till det nya sättet att räkna.

När det gäller utländsk pension och samordning med tillägget behöver dessa regler ses över ytterligare, vilket också har konstaterats i översynen. Uppgifter om utländska pensioner är inga uppgifter som Pensionsmyndigheten får per automatik. Om detta måste hämtas in leder det till fler manuella moment i prövningen av rätten till tillägget. I översynen görs bedömningen att tillägget ska prövas utan specifik ansökan och hanteras som garantipensionen. Det är dock inte möjligt att automatisera en prövning som innehåller samordning med utländsk pension.

2.2.6 Löpande omräkningar av tillägget och information  
I översynen anges att tillägget ska prövas utan ansökan. Pensionsmyndigheten antar att en prövning av tillägget sedan ska ske löpande efter det första beviljandet. Frågan är hur ofta denna prövning ska göras. Idag prövas storleken på garantipensionen när en omräkning görs av inkomstgrundad pension eller vid annan händelse som ska påverka garantipensionen, exempelvis ändrat civilstånd, nytt belopp på utländsk pension, ändring av fastställd pensionsrätt samt vid indexomräkning vid ett årsskifte. Eftersom

2018-06-05

tillägget ska påverkas även av andra faktorer än sådana där ny beräkning av garantipensionen kan bli aktuell kan omprövning av tillägget behöva ske vid andra tillfällen än vid dem som gäller för garantipensionen. Exempelvis förändras tjänstepension och premiepension beroende på fondvärdet. I vissa fall beräknas ett nytt belopp för tjänstepensionen varje kvartal. Det skulle behöva klargöras om tilläggsbeloppet ska prövas vid varje händelse och prövas på nytt varje månad eller endast vid givna omräkningstillfällen.

En annan fråga som inte är löst i översynen är hur tillägget ska påverka bostadstillägget. Om det ska påverka beräkningen av bostadstillägget kommer även bostadstillägget att behöva räknas om vid varje tillfälle som tillägget förändras. Det blir svårt för pensionärer att anpassa sig till en viss inkomst om den hela tiden förändras. Täta omräkningar medför också administrativa konsekvenser för både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, som i dagsläget förvaltar många av Pensionsmyndighetens system.

### **2.3 Ett förstärkt och mer ändamålsenligt bostadstillägg, avsnitt 4.4 i översynen**

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Förslagen bör genomföras. Myndigheten delar uppfattningen som görs i översynen att de förslag avseende bostadstillägg som presenteras av översynen leder till att förmånen blir mer ändamålsenliga. Det är vidare en betydelsefull vinst för pensionärerna att reglerna samtidigt blir enklare och tydligare. Pensionsmyndigheten anser att den föreslagna höjningen av bostadskostnadstaket är motiverad och önskvärd då många pensionärer idag har en bostadskostnad som är högre än dagens tak.

Som framgår av översynen innebär förslagen avseende bostadstillägg att ersättningen sänks eller dras in för vissa pensionärer med denna förmån. Beroende på hur förslagen genomförs, och huruvida det sker i kombination med samtidigt höjningar av garantipensionen och det nya tillägget till garantipensionen, blir det fler eller färre som får en sänkt inkomst, totalt sett. Ett kostnadseffektivt sätt att begränsa antalet personer som förlorar på reformerna är enligt översynen att avstå från förslaget om att höja kvoten för avräkning av reduceringsinkomst. Detta förslag beskrivs också vara det som är av minst principiell betydelse. Pensionsmyndigheten instämmer i att det i första hand är övriga delar av förslagen inom bostadstillägg som leder till ett mer ändamålsenligt och tydligt regelverk. Att avstå från förslaget om att höja kvoten för avräkning av reduceringsinkomst är ett bra sätt att minska de negativa konsekvenserna i form av sänkt inkomst för dem som drabbas.

Pensionsmyndighetens erfarenhet är att det är relativt vanligt bland äldre pensionärer med bostadstillägg att beslut om ändrad ersättning i sig orsakar oro. Om de föreslagna ändringarna gällande inkomstprövning av tillägg till garantipension skulle genomföras bör de därför samordnas med motsvarande regler gällande bostadstillägg för att undvika fler omräkningstillfällen än nödvändigt. Se även punkt 2.2.6.

### **2.4 Ökade incitament för arbete för grundskyddspensionärer, avsnitt 4.5 i översynen**

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Förslaget bör anstå till dess att en mer omfattande och principiellt hållen offentlig utredning om utformningen av grundskyddet i pensionssystemet har lämnat sina förslag.

Om förslaget ändå genomförs innan en sådan utredning gjorts anser myndigheten att det är angeläget att undvika förfaranden som innebär ytterligare ett delningstal, utöver de som används för inkomstpension och premiepension. Det skulle bli komplicerat för den enskilde att förstå att myndigheten använt tre olika delningstal som alla tre i grunden speglar livslängden, men ändå inte är desamma. Pensionsmyndigheten anser att det borde vara acceptabelt att använda delningstalet för inkomstpension och räkna upp garantipensionen utifrån det. Det skulle vara enkelt att förklara men skulle inte exakt ge den uppräknings vid ett senare uttag som översynen anser vore det korrekta.

Pensionsmyndigheten vill påpeka att garantipensionen vid ett sent uttag enligt nuvarande regler beräknas som om inkomstpensionen tas ut vid 65 år trots att den utbetalda inkomstpensionen beräknats med ett annat lägre delningstal. Förslaget i översynen om att räkna upp garantipension vid ett sent uttag med delningstalsförändringen blir därmed en kompensation ytterligare en gång. Det kan då ses som överkompensation eller dubbel kompensation för det uppskjutna uttaget.

## **2.5 Reformerna avseende äldreförsörjningsstödet, avsnitt 4.6 i översynen**

**Pensionsmyndighetens bedömning:** Förslagen bör genomföras.

Införandet av ett fribelopp för arbetsinkomster är ett avsteg från syftet med äldreförsörjningsstöd med dess starka behovsprövning, men motiveras i översynen av dess effekt i form av drivkrafter till arbete. Pensionsmyndigheten konstaterar att regelverket å ena sidan blir mer otydligt med detta undantag gällande avräkning av inkomster som i övrigt sker med 100 procent. Å andra sidan blir det samtidigt en förenkling i den samtidiga ansökan om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, då reglerna om fribelopp för arbetsinkomster blir lika.

## **3 Administrativa konsekvenser**

Förslaget om ett tilläggsbelopp till garantipensionen skulle medföra ett omfattande administrativt utvecklingsarbete för Pensionsmyndigheten och även ökade handläggnings- och informationsresurser. Om de uppgifter som behövs för beräkning inte kan hämtas in maskinellt kommer den manuella handläggningen bli synnerligen omfattande. Därutöver kräver förslaget omfattande förberedelser och utveckling av Pensionsmyndighetens ärendehanteringssystem vad gäller beräkning, inklusive löpande omräkningar, av tillägget.

Som framgår av översynen finns vissa besparingsförslag gällande bostadstillägget som i sig genererar förlorare på grund av förändringarna. Genom att förslagen har utformats som ett paket begränsas antalet som totalt sett får en lägre inkomst till följd av förslagen i reformen. Ett genomförande av förslagen som ett paket innebär dock än större utmaningar för Pensionsmyndighetens administration. Utöver de problem och frågeställningar som finns vad gäller tilläggsbeloppet tillkommer komplexiteten av en samtidig utveckling av ärendehanteringssystemet för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Pensionsmyndigheten har ett pågående stort utvecklingsarbete gällande ett nytt systemstöd för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. En migrering av ärenden till det nya systemet planeras under 2019. Pensionsmyndigheten bedömer att det finns risk för att vi inte skulle klara av att genomföra förslagen i översynen gällande garantipensionens olika delar, i synnerhet tillägget till garantipensionen, samtidigt med det pågående utvecklingsarbete gällande bostadstillägg och



äldreförsörjningsstöd som därutöver behöver kompletteras med översynens föreslagna förändringar gällande bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

#### 4 Alternativa kortsiktiga förslag till förstärkningar av grundskyddet

Pensionsmyndigheten anser att regeringen och Pensionsgruppen ska låta utreda hela grundskyddet ytterligare och avstå från förändringar av garantipensionen tills resultatet av en sådan utredning föreligger.

Ett uppenbart problem med de föreslagna förändringarna inom bostadstillägget som myndigheten bedömer bör genomföras, eftersom de gör grundskyddet mer följdriktigt och enklare, är att förändringarna leder till att ersättningarna blir lägre för många pensionärer. Dessa lägre ersättningar skulle helt eller delvis kompenseras av de delar av översynens förslag inom garantipensionen som vi anser inte ska genomföras eller kan genomföras först efter en mer omfattande utredning.

Ett sätt att stärka ekonomin för de pensionärer som har svagast ekonomi är sänkta inkomstskatter. Pensionsmyndigheten anser att det är en lämplig lösning för att kortsiktigt stärka ekonomin. Pensionsmyndigheten har också, utifrån förslag som presenteras i översynen, tagit fram följande revideringar som skulle kunna möjliggöra en förstärkning för de pensionärer som har svagast ekonomi. Fortsatta skattesänkningar skulle kunna genomföras i kombination med förslagen nedan, som en tänkbar väg att stärka grundskyddet utan att förslagen gällande garantipension genomförs.

##### 4.1 Ett förstärkt bostadstillägg

Inriktningen att utifrån förslagen gällande bostadstillägg förbättra den ekonomiska situationen för dem med svagast ekonomi innebär att det endast är de pensionärer som är berättigade till bostadstillägg som får en förstärkt ekonomi. Det innebär att det i första hand är ensamstående äldre kvinnor som nås av förslagen.

Om man vill höja inkomsten finns olika alternativ avseende bostadstillägg i kombination med de förslag som lagts fram i översynen om bostadstillägg. Ett förslag skulle kunna vara att det så kallade konsumtionsstödet kvarstår (utges idag med 340 kronor per månad till ensamstående och 170 kronor till gifta) samt att även ersättningsgraden för bostadskostnad i intervallet 3 001 – 5 000 kronor per månad kvarstår på nuvarande 96 procent. Detta skulle kunna kompletteras med ett höjt fribelopp vid beräkning av reduceringsinkomst alternativt med en minskad reduceringsinkomst genom att nuvarande avräkningstakt 62 procent sänks. En konsekvens av att sänka avräkningstakten eller att höja fribeloppet är att bostadstillägg kan betalas ut till pensionärer med högre inkomstnivåer än idag. Det senare anser myndigheten, i likhet med översynen, vara problematiskt, men det är möjligen en konsekvens som måste accepteras. Övriga delar av förslagen i översynen avseende bostadstillägg och dess påverkan tillkommer, med både höjande och sänkande effekter. Det gäller ersättningsgraderna för bostadskostnad, höjt bostadskostnadstak samt likvärdig hantering av inkomstslag.

Pensionsmyndigheten delar förvisso översynens uppfattning gällande det så kallade konsumtionsstödet. Det vore bra om denna del av bostadstillägget kunde avskaffas då det avviker från bostadstilläggets syfte. Detta bör dock kunna underordnas vikten av att förstärka ekonomin för de mest utsatta pensionärerna på kort sikt. I avvaktan på en

eventuell framtida förändring av garantipensionen och övriga delar av det svenska grundskyddet ser myndigheten därmed att konsumtionsstödet skulle kunna kvarstå.

## 5 Några alternativa utvecklingsvägar för grundskyddet

I översynen förs fram att det finns skäl att se över garantipensionen och hela grundskyddets utformning, bland annat mot bakgrund av att garantipensionens nivå fallit i förhållande till inkomsterna sedan garantipensionen infördes 2003. Pensionsmyndigheten delar den uppfattningen. Ytterligare skäl för en sådan utredning är den höjning av 65-årsgränsen, förslaget om riktålder, som ingår i pensionsöverenskommelsen. Höjningen av 65-årsgränsen innebär en möjlighet att höja grundskyddet utan att försämra normal- och låginkomsttagares möjligheter att höja sin pension genom längre tid med avlönat arbete.

Utöver de generella utredningsfrågor för en fördjupad utredning av grundskyddets utformning som förts fram tidigare i detta svar beskrivs nedan några alternativa utvecklingsvägar för grundskyddet som vi anser bör analyseras av utredningen. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara heltäckande.

### 5.1 Principiella inriktningar för garantipensionen som bör utredas och ställas mot varandra

5.1.1 Löpande omprövning av gränsvärdena i garantipensionen  
Alternativet innebär att gränsvärdena inom garantipensionen kan ändras ibland genom politiska beslut. Detta kan innebära att gränsvärdena får oregelbundna höjningar. Ad hoc-höjningar har vid åtskilliga tillfällen skett när det gäller bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet. Förändringar av skattereglerna har också skett vid flera tillfällen. Den av översynen föreslagna höjningen av garantipensionen är dock den första sedan förmånen infördes. Den kan därmed anses representera ett vägval efter 15 år av oförändrade ”bruttoregler”, men med nettohöjningar via skattesänkningar. Det vägvalet anser Pensionsmyndigheten bör motiveras bättre, bland annat genom att kontrasteras mot andra möjliga vägar för grundskyddets utveckling, till exempel de som mycket kortfattat skissas nedan.

5.1.2 Inkomstindexera gränsvärdena i garantipensionen  
Nuvarande prisindexering av garantipensionen innebär ett automatiskt reformutrymme för riksdagen då kostnaderna för garantipensionen sjunker så länge inkomsterna i Sverige utvecklas positivt. Genom att inkomstindexera garantipensionen försvinner detta reformutrymme. Om gränsvärdena för garantipension indexeras utan avdrag för förskottsränta ökar garantipensionen snabbare än inkomstpensionen. Ett radikalt sätt att lösa den konsekvensen vore att beräkna inkomstpensionen utan förskottsränta. Ett annat radikalt sätt att lösa konsekvensen vore att för varje årskull inkomstindexera gränsvärdena för garantipensionen, men att garantipension som utbetalas prisindexeras. Det skulle leda till olika nivåer på garantipensionen för olika årskullar – yngre skulle i förväntan få högre garantipension. Detta är en lösning som påminner om hur inkomstpensionen fungerar.

5.1.3 Inkomstindexera gränsvärdena i garantipensionen och avräkna alla inkomster

Samma förslag som i föregående avsnitt men med de betydande kostnadsminskningar som skulle bli följden av att mer än bara inkomstpension minskar garantipensionen. Det skulle i sådana fall vara ekonomiskt lättare att få utrymme för att höja garantipensionens nivå och inkomstindexera gränsvärdena.

2018-06-05

#### 5.1.4 Fortsatt prisindexering – långsam avveckling av garantipensionen. Komplettera med ett konsumtionsstöd i bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet

Detta alternativ skulle innebära att det allmänna pensionssystemet, i takt med att inkomsttillväxten minskar garantipensionens värde relativt inkomsterna, går mot en enklare struktur. Strukturen skulle vara bestående av enbart en inkomstgrundad pension och ett behovsprövat tillägg/bidrag till pensionärer som inte har en tillräckligt hög inkomstgrundad total pension, eller andra tillgångar för att få en rimlig ekonomisk nivå. Det skulle också minska marginaleffekterna och skattebetalarnas kostnader. En del av de lägre kostnaderna för skattebetalarna förklaras av att konsumtionsstödet här förmodas utgå endast till hushåll med låga pensionsinkomster, till varje individ med låga pensionsinkomster så som är fallet med garantipensionen. De lägre kostnaderna för samhället i detta alternativ förklaras av delvis av en mer negativ särbehandling av tvåpersonershushåll jämfört med enpersonshushåll.

#### 5.1.5 En individuell medborgarpension. I sin extremaste och enklaste form ett och samma belopp för alla individer över pensionsåldern

Översynen visar föredömligt på flera olika sätt att det är en liten skillnad i pensionsinkomst netto efter bidrag och skatt mellan personer som inte tjänat in och betalat till den inkomstgrundade pensionen alls, och de som gjort det hela arbetslivet med genomsnittlig inkomst, eller lägre än genomsnittlig inkomst. Samtidigt förefaller det inte finnas något starkt politiskt intresse av att minska marginaleffekterna genom att sänka grundtryggheten. Trots att de för pensionsspararna väsentliga reglerna för den inkomstgrundade pensionen är ganska enkla, är kunskapen om dem pedagogiskt utmanande och resurskrävande att förmedla. Den inkomstgrundade pensionens egenskaper i kombination med grundskyddet är så komplexa att det är nära nog omöjligt att förmedla hur reglerna sammantaget påverkar individens och hushållets ekonomi vid olika beslutsalternativ som pensionsspararna möter.

Värdet av komplexiteten bör ställas mot egenskaperna i enklast möjliga ordning. Om man utesluter alternativet där det inte finns något grundskydd alls är enklast möjliga ordning som maximerar sambandet mellan inkomst och pension att det utöver det allmänna inkomstgrundade systemet endast finns en enstaka form av försörjningsstöd för pensionärer. I den andra extremen finns ett och samma belopp för alla som uppnått en viss ålder, en medborgarpension eller en slags folkpension. I sin enklaste form är den individuell, dvs. oberoende av hushållsstorlek, och samma för alla oberoende av hur länge man bott i Sverige.

Nuvarande inkomstgrundade pensionsutbetalningar uppgår till 308 miljarder i tilläggs- och inkomstpension och 10 miljarder i premiepension. Utbetalningar av anslagsfinansierade förmåner uppgår till 42 miljarder kronor. Om man bortser från de 10 miljarderna i premiepension skulle dessa 350 miljarder kronor räcka till en pension om ca 14 000 kronor per person äldre än 65 år bosatt i Sverige.

Pensionsmyndigheten förordar inte en sådan radikal förändring, men anser att den är tänkbar i diskussioner om grundskyddets utformning.

#### 5.1.6 Sänkt förskottsrenta vid beräkningen av inkomstgrundad allmän pension

Ytterligare ett förslag, som är av en egen art, är att sänka förskottsrentan vid beräkning av inkomstgrundad allmän pension. Den förskottsrenta som tillgodoräknas inkomstpensionen när den först beräknas höjer inkomstpensionen med ungefär 17

2018-06-05

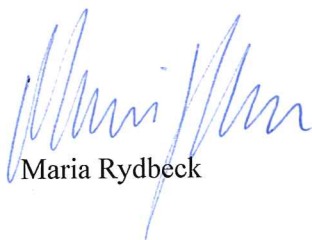
12 (12)  
Dok.bet. PID166048  
Version 1.0  
Dnr/ref. S2018/01589/SF

procent. Det minskar den inkomstminskning som vanligen inträffar då pensionsspararen övergår från att försörja sig genom arbete till att leva på pensionen. Premiepensionen och de flesta tjänstepensioner har mer eller mindre liknande utformning med ett förskott som höjer den initiala pensionen men som därefter ger en lägre utveckling av pensionens värde. Även ATP-systemet, med sin prisindexering, hade i stort liknande egenskaper i det att det gav högre pensioner som utvecklades långsammare än de förvärvsaktivitas inkomster.


Om förskottsräntan helt togs bort skulle den initiala inkomstpensionen bli cirka 17 procent lägre men utvecklas med 1,6 procentenheter bättre varje år därefter. För personer mer genomsnittlig livslängd blir effekten att den lägre initiala pensionen precis uppvägs av högre pensioner senare år. Pensionärer som lever längre än genomsnittligt vinner på förändringen. De som lever kortare än genomsnittligt förlorar på den. Ett avskaffande av förskottsräntan skulle på sikt minska skillnaden mellan mäns och kvinnors allmänna inkomstgrundade pensioner med cirka 2 procent. Att sänka förskottsräntan är dock en stor förändring. Om den ska vara försäkringsmässigt utformad, det vill säga neutral vad gäller olika generationers avgiftsinbetalningar och pensioner, krävs att befintliga inkomstpensioner sänks. Sänkningen är större för yngre pensionärer eftersom de i förväntan drar mer nytta av den bättre indexeringen av pensionen som blir följderna av en lägre förskottsränta.

---

Detta yttrande har beslutats av vikarierande generaldirektör Maria Rydbeck efter föredragning av verksamhetsutvecklare Anna Gidmark. I den slutliga handläggningen har även avdelningschef Ole Settergren, enhetschefer Martina Irving och Kent Larsson, jurist Therese Ahrling, verksamhetsutvecklare Anne-Sofie Kraft Nilsson, Rolf Bogren och Linda Nygren samt analytiker Stefan Granbom och Hanna Linnér, deltagit.



Maria Rydbeck



Anna Gidmark