

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem, S2019/00497/SF (Ds 2019:2)

Sammanfattning

Efter den överenskommelse som träffats i Pensionsgruppen i december 2017 har Regeringskansliet initierat ett arbete för att konkretisera överenskommelsen, bland annat i den del som avser höjda åldersgränser i pensionssystemet och andra trygghetssystem. Pensionsmyndigheten anser att förslagen kommer att bidra till att göra pensionssystemet och andra trygghetssystem bättre utformade för en verklighet där vi lever allt längre.

Pensionsmyndigheten ser i allt väsentligt positivt på förslagen till höjda åldersgränser. Myndigheten har dock synpunkter på vissa detaljer i förslagen, detaljer som har stor betydelse för pensionssystemets funktion och begriplighet. Det gäller främst beräkningen av riktåldern, där Pensionsmyndigheten håller fast vid den metod som myndigheten föreslog som svar på ett regeringsuppdrag i rapporten *Konstruktion av riktåldern*.

Pensionsmyndigheten förordar den beräkning av riktåldern som lämnades som svar på ovan nämnda regeringsuppdrag. Om en ändring i enlighet med förslaget inte är möjlig tillstyrker Pensionsmyndigheten arbetsgruppens förslag i sak. Pensionsmyndigheten lämnar dock ett förslag på justering av arbetsgruppens förslag. De föreslagna ändringarna uppfyller, enligt myndighetens bedömning, målen i pensionsöverenskommelsen på ett bättre sätt.

Pensionsmyndigheten avstyrker arbetsgruppens förslag om att personer som under minst 44 år har haft pensionsgrundande inkomst, som uppgått till lägst två inkomstbasbelopp för varje år, ska kunna få garantipension från 65 års ålder i stället för från riktåldern. Förslaget inför en helt ny princip och beräkningsgrund i det allmänna pensionssystemet. Vidare gynnar det väldigt få personer och med ett oftast mycket lågt belopp. Vissa av de som nyttjar regeln riskerar också att förlora på att göra det.

I det följande lämnar Pensionsmyndigheten inledningsvis allmänna synpunkter på förslagen och sedan specifika synpunkter med hänvisning till särskilda avsnitt i promemorian. Slutligen beskriver myndigheten administrativa konsekvenser som förslagen bedöms få för myndighetens verksamhet.

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

1 Allmänna synpunkter

Pensionsgruppens överenskommelse och arbetsgruppens förslag om höjda åldersgränser har sin utgångspunkt i de analyser som Pensionsåldersutredningen gjorde i betänkandet SOU 2013:25 – Åtgärder för ett längre arbetsliv. Den utredningen kom fram till att även om livslängdsökningen inte innebär någon finansiell påfrestning för det allmänna pensionssystemet så leder den till att såväl samhällsekonomin som pensionssystemets inneboende logik och integritet fordrar att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs och pensionsåldern höjs. Logiken och integriteten i socialförsäkringen, inklusive dess pensionsförsäkring, ansågs hotad av att åldern för när socialförsäkringarna för förvärvsverksamma upphör och för när grundskyddet i pensionssystemet inträder allt mer distanserar sig från den pensionsålder då det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet ger en rimlig pension. Åldersgränserna inom pensionssystemet och socialförsäkringen måste således höjas. Oförändrade åldersgränser innebär sänkta åldersgränser ställt i förhållande till den ökande livslängden. Pensionsgruppens och arbetsgruppens förslag till höjda åldersgränser innebär en ambition om oförändrade åldersgränser ställt i förhållande till livslängden. Pensionsmyndigheten delar uppfattningen att de föreslagna åldersgränshöjningarna är nödvändiga för att upprätthålla logiken i samt åstadkomma ett demografisk hållbart pensionssystem och övriga socialförsäkringssystem.

2 Specifika synpunkter på förslagen i kapitel 5: Förslag och överväganden

2.1 Riktålder för pension, avsnitt 5.1

Pensionsmyndighetens bedömning: Pensionsmyndigheten ser positivt på förslaget att införa en rörlig riktålder för pension som kopplas till livslängdens utveckling.

Myndigheten förordar dock en konstruktion av riktåldern som fullt ut kompenserar för livslängdsutvecklingens effekt på pensionsnivåerna. Arbetsgruppens förslag leder till resultatet att framtida generationer kan förvänta sig en något lägre kompensationsgrad vid riktåldern än de 60 procent för individer med drygt 40 års arbete som var målsättningen då principbeslutet togs 1994, i samband med att nu gällande pensionssystem infördes. Vidare har kompensationsgraden dessutom sjunkit till 56 procent. Denna sänkning beror på att skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften medfört att den ”effektiva” avgiften till pensionssystemet kommit att bli 17,21 i stället för de 18,5 procent som beslutades 1994.

Den metod för beräkning av riktåldern som arbetsgruppen föreslår skiljer sig från det förslag som Pensionsmyndigheten lämnade som svar i det ovan nämnda regeringsuppdraget. Den viktigaste skillnaden är den minskning av dödligheten som skett sedan 1994 i åldrarna före 65 års ålder. Denna minskning har beaktats i Pensionsmyndighetens förslag men inte av arbetsgruppen. Arbetsgruppen följer däremot i vissa avseenden det förslag som Pensionsåldersutredningen förordade. Denna metod användes tidigare av Pensionsmyndigheten men har nu övergivits och ersatts med en, enligt myndighetens bedömning, bättre metod. Genom att beakta dödlighetsminskningen före 65 års ålder och de minskade arvsvinster som blir följden av den höjs riktåldern i snabbare takt och pensionsnivån kan stabiliseras. Arbetsgruppens förslag bortser från förändringar i dödligheten före 65 års ålder. Riktåldern höjs därför i långsammare takt och pensionsnivån blir lägre och mindre stabil.

Arbetsgruppens förslag på formel för beräkning av riktålder anser myndigheten innebära en ambitionssänkning avseende nivån på den allmänna pensionen.

2.1.1 Beräkning av livslängdsökning från 23 års ålder

Som nämnts ovan har Arbetsgruppen valt att frångå Pensionsmyndighetens förslag att ta hänsyn till livslängdsförändringen från 23 års ålder. Det främsta argumentet för detta är ett tänkt scenario där dödligheten i aktiv ålder, 23-65 år sjunker, men ligger stilla efter 65 års ålder. Detta skulle kunna leda till en högre riktålder och, enligt arbetsgruppen, ett minskat förtroende från allmänheten om arbetslivet förlängs utan att förväntad tid som pensionär ökat. Pensionsmyndigheten har räknat på ett sådant scenario. Med utgångspunkt från SCB-data 2013-2017 visar Pensionsmyndighetens formel på en riktålder på 68 år för årskullarna födda från och med 1964 till och med 1969. Om dödligheten skulle vara oförändrad från 65 års ålder och uppåt, men sjunka ned till noll från 23 till 65 år, det vill säga alla som fyllt 23 överlever minst fram till 65 årsdagen, visar Pensionsmyndighetens formel på en riktålder som fortfarande är 68 år.

Att scenariot ovan inte ger någon effekt på riktåldern beräknad med den metod som Pensionsmyndigheten föreslår, samtidigt som myndigheten hävdar att den metoden ger en något snabbare höjning av riktåldern och en högre och stabil pensionsnivå, kan förefalla motsägelsefullt. Den huvudsakliga förklaringen är att scenariot är framåtblickande, och inte tar hänsyn till den dödlighetsförändring i åldrarna 23-65 som redan skett sedan 1994.

Att beakta dödlighetsutvecklingen för åldrarna 23-65 år kommer att tidigarelägga höjningar av riktåldern jämfört med att inte göra det, men det finns ingen risk för att riktåldern ska höjas snabbt utan att det skett några livslängdsförbättringar i åldrarna över 65 år.

Pensionsmyndighetens huvudargument för att räkna livslängdsökningen från 23 års ålder är att minskningen av arvsvinster före 65 års ålder påverkar pensionärernas kompensationsgrad. Myndigheten bedömer att det är av stor betydelse att kunna kommunicera att pensionssystemet är utformat så att kompensationsgraden är konstant för alla generationer om de arbetat i samma omfattning och pensionerar sig vid sin riktålder. Detta talar enligt myndighetens uppfattning för att metoden för att beräkna riktåldern ska utformas för att beakta all effekt på kompensationsgraden som kommer från livslängdsförändringar. Pensionsmyndigheten förordar därför att det förslag som myndigheten tog fram på uppdrag av regeringen i stället genomförs, med de förenklingar i formeln som framför i avsnitt 2.1.2 nedan.

I andra hand, om regeringen bedömer att det inte är lämpligt att genomföra Pensionsmyndighetens metod för att beräkna riktålder, är det enligt myndighetens uppfattning bättre att arbetsgruppens förslag modifieras så att riktåldern justeras med två tredjedelar av livslängdsförändringen från 23 års ålder, i stället för från 65 års ålder. Ändringen skulle innebära att arbetsgruppens förslag i huvudsak bibehålls, samtidigt som riktåldern och den genomsnittliga kompensationsgraden i de flesta tänkta beräkningsfall blir densamma som i Pensionsmyndighetens förslag.

2.1.2 Om pensionsmyndighetens formel

Arbetsgruppen framhåller att ett problem med Pensionsmyndighetens förslag till formel är att den är så komplex, med flera integraler som ska beräknas.

Pensionsmyndigheten instämmer i den kritiken och har kommit fram till att formeln går att förenkla avsevärt, eftersom riktåldern alltid ska vara ett heltal.

Formeln kan istället, enligt Pensionsmyndighetens förstahandsalternativ formuleras på följande sätt.

Här utgår man från de av SCB beräknade l_x talen och summerar dessa, istället för att beräkna integralerna. Kvoten i vänsterledet, utgångsläget från 1994, med då rådande dödlighet och 65 års pensionsålder är konstant och lika med 2,63. För att få fram riktåldern, beräkna kvoten

$$\frac{\sum_{x=23}^r l(x)}{\sum_{x=r}^{110} l(x)} \quad \text{för } r = 65, 66, \dots, 70, 71, \dots$$

och aktuell uppsättning l_x -tal. Det r som ger en kvot närmast 2,63 är den beräknade riktåldern. SCB:s statistikdatabas innehåller l_x tal ihop med annan dödlighets/livlängdstatistik.

Som nämnts förespråkar Pensionsmyndigheten i första hand det förslag på formel som återges ovan eftersom förslaget bättre uppfyller pensionsöverenskommelsens krav på att långsiktigt höja och trygga pensionsnivåerna. I andra hand förordar Pensionsmyndigheten ett bibehållande av arbetsgruppens förslag till formulering av metoden för att beräkna riktåldern, men att regeln ändras så att riktåldern justeras med två tredjedelar av livslängdsförändringen från 23 års ålder, i stället för från 65 års ålder. Det förslaget ger riktåldrar som ligger mycket nära den som förstahandsalternativet ger. Ett förslag till ändring av 2 kap. 10 b § i enlighet med detta återfinns i bilaga 1.

2.1.3 Behovet av en särreglering när anknutna åldersgränser ändras
Pensionsmyndigheten föreslog i nämnda rapport att höjning av riktålder och anknutna åldrar ska utgå från födelseår och inte från kalenderår. Arbetsgruppen föreslår att riktåldern införs vid ett årsskifte, men med en särreglering (2 kap. 10 c §) som innebär att tidigare uppnådda förmåner inte dras in och indragna förmåner inte återfås. I sak innebär detta många gånger samma sak som att uttrycka förändringen för årskullar. Metoden har dock enligt Pensionsmyndigheten inte obetydliga nackdelar jämfört med att uttrycka förändringen för årskull.

Arbetsgruppens förslag innebär att höjningen av den undre åldersgränsen för pension och riktålder kommer att påverka årskullarna olika. För vissa årskullar kommer förslaget innebära ett spann om fem år från tidigaste pensionsuttag till riktåldern medan andra årskullar endast får ett spann om tre år. Pensionsmyndigheten anser att det är olyckligt med den skillnad i behandlingen av olika årskullar som uppstår i detta avseende.

Riktåldern fastställs enligt förslaget sex år före det år den börjar gälla. En svårighet som uppstår med detta sätt att reglera riktåldern är att skilja aktuell riktålder från den riktålder som kommer gälla för en individ när denne uppnått sin riktålder, t.ex. i frågan om efterlevandepension. Med utpekade årskullar skulle detta bli betydligt enklare att hantera.

Arbetsgruppens invändning mot att utforma förslaget utifrån årskull är att det inte har säkerställts att utformningen är kompatibel med kringliggande trygghetssystem. Pensionsmyndigheten förstår att ett sådant säkerställande är viktigt. Med tanke på de

fördelar som myndigheten ändå ser med en lagreglering direkt utifrån årskullar vore det värdefullt att säkerställa att farhågan inte är misstagen.

2.1.4 Höjning och efterkommande sänkning av riktåldern

Pensionsmyndigheten lämnade även i rapporten förslag till reglering i den situationen att livslängdsutvecklingen enligt formeln innebär en sänkning av riktåldern. Arbetsgruppen har avstått från att lämna ett sådant förslag med hänvisning till att det finns sex år att hantera den uppkomna situationen att riktåldersformeln visar på en sänkt riktålder.

Myndigheten anser att det är en nackdel med att utelämna den reglering Pensionsmyndigheten föreslog, men ser samtidigt inte att det medför något allvarligt problem.

2.2 Höjda åldersgränser för inkomstgrundad pension, avsnitt 5.2

Pensionsmyndighetens bedömning: Förslaget innebär att åldern för när inkomstgrundad pension kan tas ut första gången höjs, från dagens 61 år till 62 år från 2020 och till 63 år från 2023. Därefter knyts åldern för första uttag till riktåldern. Förslaget innebär också en ändring ifråga om från vilken ålder förmånerna inom grundskyddet kan beviljas, från dagens 65 år till 66 år 2023 för att sedan knytas till riktåldern. Pensionsmyndigheten tillstyrker arbetsgruppens inriktning på förslagen att höja åldersgränsen för inkomstgrundad pension. Myndigheten har dock synpunkter på utformningen på förslagen och föreslår vissa ändringar av mindre karaktär.

2.2.1 Åldersgränsen när inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas höjs och knyts till riktåldern, avsnitt 5.2.1

Pensionsmyndighetens bedömning: Förslaget gäller från vilken tidpunkt det första pensionsuttaget ska kunna göras och denna tidpunkt knyts till tre år före det år den enskilde uppnår riktåldern. Pensionsmyndigheten ser positivt på att lägsta åldern knyts till riktåldern, men vill påtala ett antal konsekvenser av förslaget

En följd av förslaget är att skillnaden mellan tidigaste tidpunkt för uttag av inkomstgrundad pension och åldern för garantipension/riktålder ändras från dagens fyra år, till tre år. Enligt förslaget höjs den undre åldersgränsen snabbare än den åldersgräns där garantipension inträder. Pensionsmyndighetens förslag hade samma egenskap, men endast för en årskull. Detta gick inte att undvika utan att bryta mot den i pensionsöverenskommelsen från december 2017 angivna höjningarna av tidigaste uttagsålder och riktålder.

Arbetsgruppen föreslår att lägsta ålder för uttag av pension ska ligga tre år under riktåldern. Vid närmare granskning av förslaget framgår det att spannet mellan tidigast möjliga uttag och riktålder i vissa fall uppgår till som mest fem år för vissa individer. Det kan upplevas som orättvist att vissa har möjlighet att ta ut ålderspension så tidigt som fem år före riktåldern medan andra endast har ett spann om tre år. Detta är en konsekvens av att arbetsgruppen använder sig av kalenderår i stället för årskull. Myndigheten anser att denna svårförklarade olikformiga behandling av olika årskullar är ett problem som bör undvikas.

Det har under senare år blivit relativt svårt att få sjukersättning. Arbetsförmågan ska bedömas vara stadigvarande nedsatt för att få sjukersättning. En utträdesväg ur arbetslivet för äldre arbetskraft med sjukdomsbesvär har därför varit tidigt uttag av den allmänna pensionen. Den nedre åldersgränsen för när allmän pension tidigast kan tas ut föreslås nu höjas. Ändringen innebär att det blir svårare för denna grupp människor att få ersättning från socialförsäkringssystemet som är tillräckligt hög för att leva på. Det finns därför anledning att undersöka om det finns behov av att göra en översyn av reglerna för sjukersättning. En sådan översyn skulle då kunna syfta till att underlätta för äldre arbetskraft att få sjukersättning. Även de personer som enligt arbetsgruppens förslag skulle ha rätt till garantipension tidigare än vid riktåldern (alltså vid 65 års ålder) bör inkluderas i en eventuell reglering för äldre arbetskraft inom sjukersättningen.

2.2.2 Höjning av åldersgräns för inkomstindex, avsnitt 5.2.4

Pensionsmyndighetens bedömning: Pensionsmyndigheten förordar att förslaget inte genomförs.

Myndigheten anser att förfarandet att successivt höja åldersgränsen i inkomstmättet för inkomstindex när riktåldern höjs bidrar till ökad komplexitet utan att medföra tillräcklig nytta. Arbetsgruppen själv anför också att förändringarna av åldersintervallen leder till obetydliga förändringar i snittinkomsten som används för inkomstindex. Pensionsmyndighetens beräkning bekräftar arbetsgruppens bedömning att förändringen är marginell, ca 0,03 procentenheters skillnad (3,13-3,10). Mest relevant är att jämföra åldersintervallet 16-64 med 16-63 för att få en god jämförbarhet med att riktåldern höjs. I åldersintervallet 16-65 är utvecklingstakten högre än för åldersintervallet 16-64. Det är inte entydigt att ökningstakten blir lägre när en ålder läggs till. Myndigheten anser att skillnaden mellan åldrarna är försumbar och att ingen löpande förändring behöver göras av åldersgränserna med anledning av höjning av riktåldern.

Eftersom myndigheten i inkomstmättet jämför mot skattning för tidigare år så gäller det värdet inte längre om åldersgränsen i inkomstmättet har ändrats. Det innebär att prognoser behöver göras för flera åldersintervall parallellt, 16-64, 16-65, 16-66 osv. Den enkelhet som nu finns i beräkningen försvinner om förslaget genomförs.

Utvecklingstakt för genomsnittlig pensionsgrundande inkomst med olika åldersintervall för åren 2015 och 2016.

År	Åldersintervall		
	16-64	16-63	16-65
2015	3,10%	3,13%	3,11%
2016	3,36%	3,35%	3,41%

Eftersom ett fast åldersintervall som ingår i inkomstmättet för inkomstindex samtidigt som pensionsåldern höjs fungerar väl även med stigande riktålder och eftersom en förändring leder till ökad komplexitet utan högre kvalitet i mättet föreslår Pensionsmyndigheten att nuvarande åldersintervall för inkomstmättet behålls. Om det senare framkommer att det finns behov av att ändra åldersintervallet bör ändringen ske endast vid ett tillfälle.

Ett alternativ till arbetsgruppens förslag och till att bibehålla nuvarande regler är att slopa åldersgränserna och att låta alla inkomster från alla åldrar ingå i inkomststämnet. Det ursprungliga motivet till att ha en övre gräns för inkomsterna i inkomstindex var att de drivkrafter till ökat arbetsutbud i högre åldrar, som delningstalen och den ökande livslängden ger upphov till, inte i sig skulle påverka indexet. Det fanns en oro att ett ökande antal äldre med låg genomsnittsinkomst skulle ge en negativ inkomstindexutveckling. Pensionsmyndigheten anser att den farhågan var överdriven.

2.3 Undantag för personer med ett långt arbetsliv, avsnitt 5.4

Pensionsmyndighetens bedömning: Förslaget innebär att personer med ett långt arbetsliv ska kunna ta ut sin garantipension från 65 års ålder även efter införandet av en högre ålder för rätten till grundskydd (66 år från 2023 och riktåldern från 2026). Kravet för rätt till garantipension från 65 år är att personen ska ha haft minst 44 år med inkomst motsvarande två inkomstbasbelopp per år. Om uttag av garantipension görs från 65 år finns inte längre rätt till andra socialförsäkringsförmåner som t.ex. sjukersättning, arbetslöshetsersättning eller efterlevandepension. Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget.

Förslaget riskerar att vara mer till nackdel än till fördel för enskilda när det gäller att tillförsäkra sig en rimlig pension från det år man uppnår riktåldern. Om inkomster ska ha tjänats in under 44 år och uppgå till minst två inkomstbasbelopp per år kommer det att ge en inkomstpension som reducerar garantipensionen så att endast en mycket låg garantipension kommer att betalas ut. Om regeln utnyttjas kommer den att ge dessa personer en låg total pension resten av livet.

Det kommer vidare att vara ytterst svårt för en person att själv i förväg bedöma om rätten till garantipension finns vid 65 års ålder. Pensionsmyndigheten kan möjligen skapa ett prognosverktyg som stödjer denna specialregel. Detta prognosverktyg kommer dock att vara komplicerat att använda för den enskilde och också riskera att ge felaktiga besked om personen tidigare i livet varit bosatt eller arbetat i ett annat EU/EES-land. Alternativet blir att personen inte själv kommer att kunna bedöma om det finns en möjlighet att få garantipension vid 65 års ålder. Det kommer i stället att vara upp till Pensionsmyndigheten att i kontakt med den enskilde för att ge besked i frågan. Att myndigheten ska råda personen att ta ut pension ställt mot att eventuellt fortsätta arbeta eller söka sjukersättning eller annan socialförsäkringsersättning ställer stora krav på myndigheten att kunna bedöma personens alla möjligheter till att erhålla andra förmåner. Det är ytterst viktigt att myndigheten i denna kontakt gör en korrekt bedömning av den enskildes totala möjlighet att erhålla förmåner. Detta beror på att den som gör valet att ta ut garantipension i enlighet med förslaget stänger alla dörrar till övriga socialförsäkringsförmåner. Det kommer att läggas ett stort ansvar på individen att eftersöka information och att ha förmågan att bedöma alla långsiktiga och kortsiktiga ekonomiska konsekvenser vid valet att ta ut garantipension redan vid 65 år. Även om Pensionsmyndigheten kan ge information om samtliga förutsättningar vid valet är det personen själv som måste ta beslutet kring sin fortsatta ekonomiska situation. En individ som väljer att ta ut garantipension, men som alternativ skulle ha kunnat få en annan typ av ersättning t.ex. sjukersättning, kan drabbas hårt ekonomiskt, både vid uttaget vid 65 år och i form av förlorade nya pensionsrätter.

En annan viktig synpunkt som Pensionsmyndigheten vill lyfta fram är ur ett internationellt perspektiv. Med detta lagförslag kan individer med intjänande försäkringsperioder i andra EU/EES-länder få rätt att ta ut garantipension vid 65 års

ålder trots att de haft ett kort arbetsliv i Sverige. Eftersom försäkringsperioder av arbete från annat EU/EES-land kan användas för sammanläggning för att uppfylla kravet på 44 år med arbete kan personer som vistats och arbetat mycket kort tid i Sverige få rätt till garantipension redan vid 65 års ålder. Förutsatt att nuvarande rätt att få utbetald garantipension vid bosättning i annat EU/EES-land består, kommer den föreslagna regeln att kunna användas både av personer som flyttat till Sverige och av personer som är bosatta i andra EU/EES-länder. Dessa individer kan ha en mycket låg svensk och utländsk inkomstpension och därmed få en relativt hög garantipension redan vid 65 års ålder. Det kommer att vara dessa individer, med kort koppling till det svenska arbetslivet, som vinner på förslaget.

Ytterligare ett skäl att inte införa regeln är att antalet som berörs av den skattas grovt till endast cirka 1 000 personer per årskull, se följande avsnitt. Beloppen för garantipension understiger i de flesta fall 500 kronor per månad för de personer som omfattas av denna regel. Inkomster som avses för denna skattning är inkomster intjänade i Sverige. De inkomster som individer haft i andra EU/EES-länder finns inte med i denna skattning. Fler individer, som har arbetat många år inom EU/EES, kan därmed tillkomma.

Under de kraftiga omstruktureringsarna av arbetsmarknaden i alla rika industrialiserade länder som ägde rum under 1970- och 1980-talen var Sverige bland de mer framgångsrika i att upprätthålla arbetskraftsdeltagande och sysselsättning bland de äldre (60-64-åringar). Arbetskraftsdeltagandet bland äldre män minskade över tid i Sverige, men många OECD-länder, särskilt i Europa, hade en betydligt kraftigare minskning än Sverige. Fram till cirka 1990 hade en stor andel av de som stod utanför arbetsmarknaden i åldrarna 60-64 i Sverige förtidspension, dvs. det som idag motsvarar sjukersättning. Förtidspension kunde beviljas på grund av arbetsoförmåga eller på grund av arbetslöshet. Genom system som var inriktade på personer med begränsad förmåga att försörja sig själva begränsades sannolikt krav på andra mindre effektiva lösningar som sänkta pensionsåldrar för alla eller visst antal år för rätt till "full" pension, vilket var lösningar som breddade ut sig i andra länder. Pensionsmyndigheten anser att det är viktigt att inte öppna för den typen av beprövat ineffektiva regler. Ett bättre alternativ än det föreslagna för personer med långt arbetsliv men som i en ålder nära pensionsåldern förlorat hela eller del av arbetsförmågan är att utforma reglerna för sjukersättning så att sådan kan betalas ut i fler fall än nu.

2.3.1 Beskrivning av skattningen för antalet berörda personer

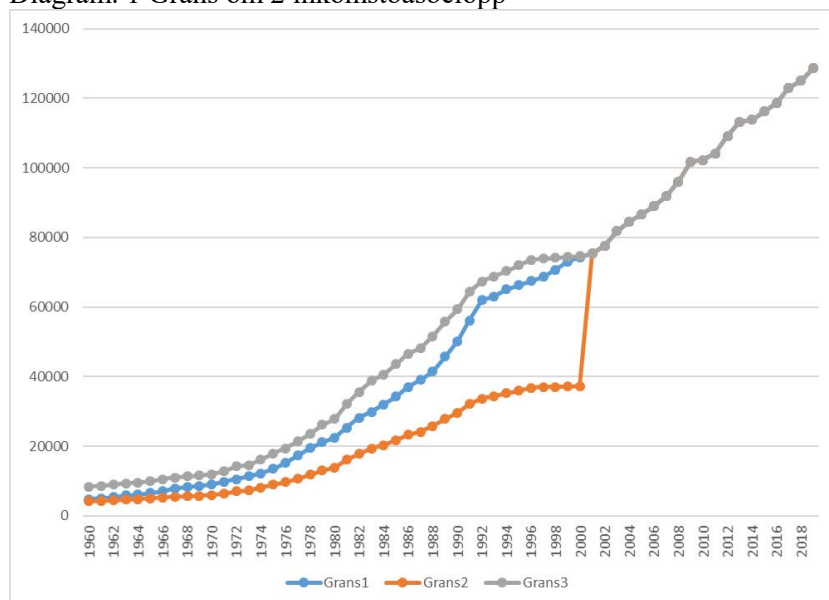
I undantagsregeln för personer med ett långt arbetsliv föreslås den årliga inkomstgränsen vara två inkomstbasbelopp. Personer som har 44 år med minst två inkomstbasbelopp i inkomst ska ha rätt till en eventuellt existerande garantipension redan från 65 års ålder – oavsett vad riktåldern är. För åren före 2001 finns inga fastställda inkomstbasbelopp, varför gränsen måste formuleras på annat sätt. För dessa år har myndigheten räknat på tre alternativ.

Gräns 1. För åren före 2001 har gränsen satts till två gånger 2001 års inkomstbasbelopp nedräknat med utvecklingen av inkomstindex mellan det aktuella året och 2001 och från och med 2001 är gränsen två inkomstbasbelopp.

Gräns 2. För åren 1960-1994 ett prisbasbelopp, för åren 1995-2000 ett förhöjt prisbasbelopp och från och med 2001 är gränsen två inkomstbasbelopp.

Gräns 3. För åren 1960-1994 två prisbasbelopp, för åren 1995-2000 två förhöjda prisbasbelopp och från och med 2001 är gränsen två inkomstbasbelopp.

Diagram. 1 Gräns om 2 inkomstbasbelopp



Här redovisas antalet personer som har haft en pensionsgrundande inkomst i Sverige som överstiger respektive gräns (G1, G2 och G3) under minst 44 år mellan 16 och 64 års ålder och som någon gång har haft garantipension fram till och med december 2017. Beräkningen har gjorts för personer som lever vid utgången av det år då de fyller 64 och för årskullarna födda 1944-1952. Dessa årskullar har registrerade pensionsgrundande inkomster i Sverige mellan 16 och 64 års ålder och har passerat 65 års ålder vid utgången av år 2017.

I nedanstående tabell visas tillbakablickade uppgifter om hur många individer som omfattas. Myndigheten anser att tillbakablickande uppgifter även är relevanta för att skatta hur många individer som kommer att omfattas för kommande år. Det mest relevanta är att använda sig av den sista årskullen född 1952 som jämförelse. Fler äldre individer hade tidigare garantipension under den tid då det rådde balansering. Myndigheten antar dock att det i dag är färre antal individer bland dessa årskullar som har garantipension när balanseringen nu upphört. Myndigheten antar att antalet personer med garantipension för kommande år kommer vara ungefär lika stort som för årskullen född 1952.

Tabell 1. Antal personer som uppfyller villkoret vid gränserna G1, G2 respektive G3 Kvinnor och män.

	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
G1	2540	3059	2990	3081	2971	3278	2851	1894	1419
G2	4239	5020	5052	5367	5113	5656	5027	3565	2812
G3	855	1141	1211	1282	1365	1628	1488	948	735

Tabell 1.1 Kvinnor.

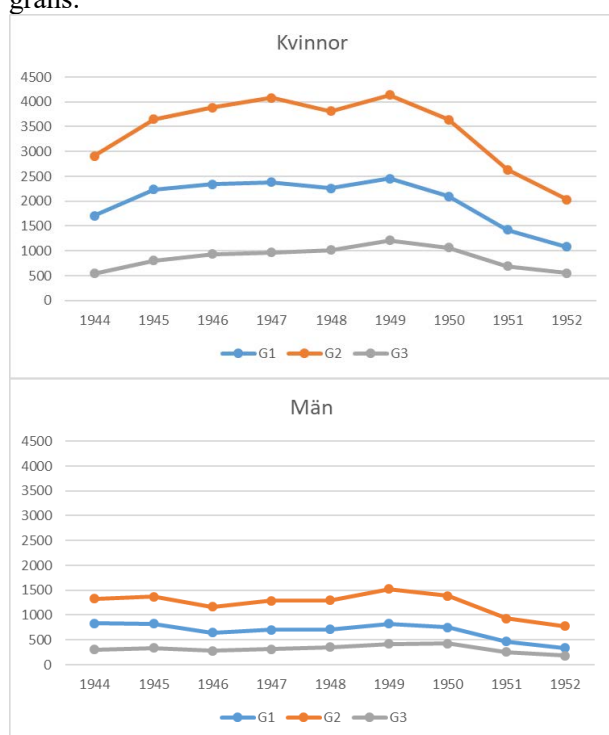
	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952

G1	1705	2232	2341	2381	2264	2452	2098	1425	1082
G2	2912	3654	3888	4078	3813	4134	3639	2633	2034
G3	547	801	931	971	1013	1209	1061	694	549

Tabell 1.2 Män.

	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
G1	835	827	649	700	707	826	753	469	337
G2	1327	1366	1164	1289	1300	1522	1388	932	778
G3	308	340	280	311	352	419	427	254	186

Diagram 2. Antalet kvinnor respektive män som uppfyller villkoret enligt respektive gräns.



Merparten av de berörda är kvinnor. Antalet berörda är lägre för födda 1951 och 1952 än för tidigare årskullar.

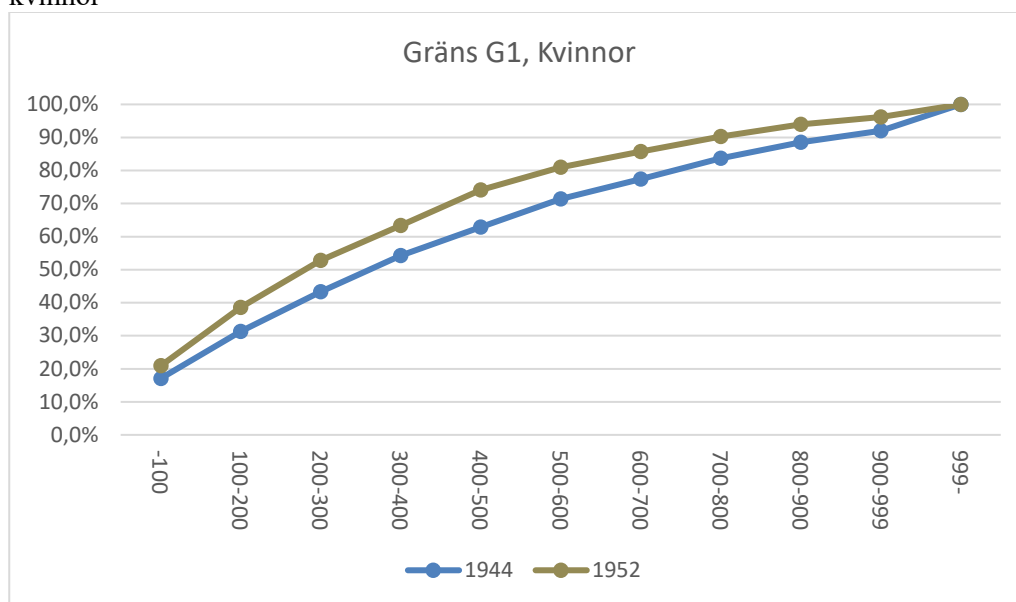
2.3.1.1 Storleken på garantibeloppen

Personer i den berörda gruppen har i allmänhet små utfyllnadsbelopp från garantipensionen och kan även ligga på gränsen för rätt till garantipension. Det betyder att de kan ha förmånen vissa år men inte andra beroende på hur följksamhetsindexeringen och balanseringen av den inkomstgrundade pensionen utvecklas. I figuren har myndigheten beräknat månadsbeloppet (i löpande priser) för det år med den högsta garantipensionen. För det flesta inträffade det år 2011 då balanseringen var kraftig.

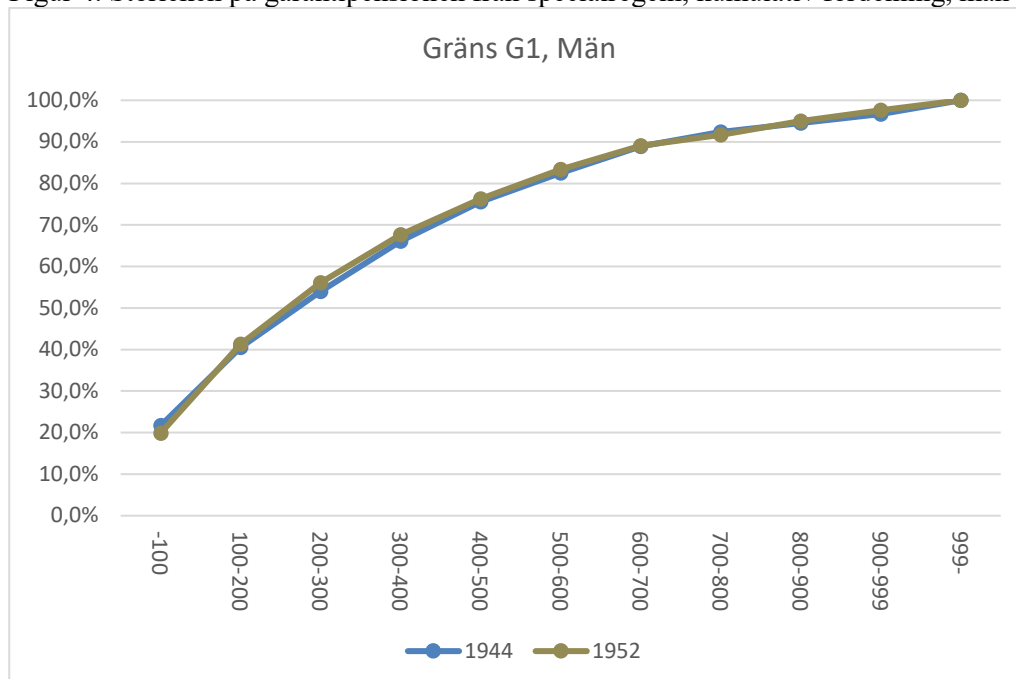
Av följande figur kan utläsas att 71 procent av de berörda kvinnorna födda 1944 och 80 procent av de födda 1952 har garantipension om 600 kr/månad eller mindre.

82 procent respektive 90 procent har 800 kr/månad eller mindre. Av de födda 1944 har 8-9 procent belopp över 1 000 kronor per månad och för födda 1952 är det cirka 4 procent. Medianbeloppet är strax under 300 kronor per månad för födda 1944 och cirka 350 för födda 1952.

Figur 3. Storleken på garantipensionen från specialregeln, kumulativ fördelning, kvinnor



Figur 4. Storleken på garantipensionen från specialregeln, kumulativ fördelning, män



Ytterligare en viktig synpunkt gäller jämställdhetsperspektivet. Förslaget kommer att öka skillnaden mellan kvinnor och mäns pensioner. Om kvinnor i en förvisso marginell men ändå högre utsträckning kan välja att ta ut garantipension redan vid 65 år, leder det till en lägre allmän pension än om uttaget görs först vid riktåldern.

3 Administrativa konsekvenser

3.1 Införandet av riktålder för pension

Införandet av riktåldern kommer att kräva mycket stora utvecklingsinsatser utöver den löpande administrationen och informationen kopplad till förändringarna.

De stora utvecklingsinsatserna består främst av systemutveckling.

Pensionsmyndigheten har i sin analys konstaterat att nuvarande IT-stöd inte går att vidareutveckla för att klara förändringarna gällande hanteringen av både åldern för tidigaste uttaget av pension och åldern för när grundskydden kan beviljas. Dagens system är helt byggt för 65 år som lägsta ålder för grundskyddsformånerna och 61 år som lägsta ålder för uttag av inkomstpensionen.

För att hantera nuvarande regelverk för pension, beskrivna förändringar och den ökade förändringstakten inom pensionsområdet krävs det därför att Pensionsmyndigheten genomför en omfattande utveckling av helt nya IT-system för allmän pension och efterlevandepension. Detta kräver att Pensionsmyndigheten ökar sin utvecklingsförmåga med drygt 50% mot dagens utvecklingsförmåga. Detta omfattar förstärkning avseende såväl verksamhetsutveckling som systemutveckling.

I dagsläget hanteras drift och förvaltning av Pensionsmyndighetens system för allmän pension hos Försäkringskassan. Vid en nyutveckling skulle såväl drift som förvaltning samtidigt flyttas över till Pensionsmyndigheten för att på det sättet skapa en långsiktigt mer hållbar och flexibel förvaltning och vidareutveckling. Att genomföra denna utvecklingsinsats ställer dock fortsatt krav på ett nära samarbete och kunskapsöverföring från Försäkringskassan då en stor del av systemkompetensen kring allmän pension finns inom Försäkringskassan. Eftersom även Försäkringskassan står inför omfattande utvecklingsbehov är det en utmaning att få tillgång till den efterfrågade kompetensen inom Försäkringskassan. Detta försvårar möjligheten att bygga upp den nödvändiga kompetensen inom Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten ser en stor utmaning i att färdigställa IT-systemen inför ikraftträdandet av riktåldern 2023, om det ska vara möjligt förutsätter det att det inte kommer några större reformer och förändringar inom pensionsområdet kommande år. Myndigheten gör i dagsläget bedömningen att man kommer att klara denna utmaning men konstaterar att det finns betydande risker i denna typ av stora utvecklingsprojekt. För det fall man redan idag önskar reducera dessa risker kan ikraftträdandetidpunkten 2023 förskjutas ett år fram i tiden till år 2024.

Pensionsmyndighetens första grova uppskattning av utvecklingskostnaden för det nya IT-stödet är cirka 600 miljoner kronor. Myndigheten bedömer att kostnaderna kommer att rymmas inom nuvarande budgetramar givet att investeringen tillåts skrivas av på tio år.

Att informera om de nya reglerna kommer också att medföra kostnader. Det mest kraftfulla sättet att kommunicera nya åldersgränser är att anpassa prognosverktyget på minPension.se, som också finns på pensionsmyndigheten.se och även andra platser, så att det blir tydligt för alla årskullar vid vilken tidigaste ålder det är möjligt att ta ut allmän pension. Denna utveckling hos minPension.se är Pensionsmyndigheten med och finansierar till hälften, vilket leder till merkostnader för myndigheten. Det kommer också att krävas ytterligare kommunikationsinsatser för att sprida kännedom

om förändringarna redan 2020, vilket vi beräknar till en merkostnad om cirka 2 miljoner kronor under detta år.

3.2 Höjda åldersgränser för inkomstgrundad pension

Vid införandet av ny lägsta ålder för uttag av inkomstgrundad pension, 2020, kommer det att under detta år inte handläggas några ansökningar där ett beviljade kan göras från 61 år. Det kommer troligen att leda till ett lägre antal ansökningar som måste hanteras under 2020 och under varje år som åldern för tidigaste möjliga ålder höjs. Dessa ansökningar kommer dock att behöva handläggas vid en senare tidpunkt. Det kommer ändå att komma in ett antal ansökningar som kräver hantering och avslagsbeslut men det är svårt att uppskatta hur stor mängd det rör sig om.

Myndigheten uppskattar att under 2020 kommer antalet ansökningar att minska med cirka 9 000 då pension inte kommer att beviljas från 61 år. Om den administrativa besparingen för detta beräknas med hänsyn till nuvarande utfall avseende fördelning av ärenden, tidsåtgång och automatiseringsgrad innebär det en besparing motsvarande 2,5 årsarbetskrafter eller 1,3 miljoner kronor. Dock kommer denna besparing i huvudsak försvinna genom att fler blivande pensionärer kontaktar Pensionsmyndigheten med frågor om tidpunkt för uttag, vilket ger en ökad kostnad för kundservice. Det kan också tänkas att de sökande som inte får ta ut sin pension vid 61 år begär omprövning på avslagsbeslutet, vilket också leder till en ökad administrativ kostnad. Någon exakt uppskattning av kostnaderna för kundservice och omprövningar har inte gjorts. Sannolikt kommer merparten av dessa ansökningar inkomma året efter.

Att genomförandet är nära förestående ställer höga krav på att systemutvecklingen sker under kort tid. Det är därför viktigt att beslut om förändringen även här kommer så snart som möjligt.

Utvecklingen av IT-system vad gäller ändring från 61 år till 62 år har uppskattats till cirka 1 miljon kronor men uppskattningen är osäker. Denna utveckling kommer att ske i nuvarande system. Det tillkommer också kostnader för utveckling av web-tjänster som uppskattas till cirka 500 000 kronor.

3.3 Höjda åldersgränser för grundskyddet

Precis som beskrivs ovan i avsnitt 3.2 i de administrativa konsekvenserna gäller samma resonemang för höjd åldersgräns för grundskyddet. Förslag finns för att höja gränsen 65 år till 66 år från 2023. Det betyder att första årskullen som inte kan få grundskydd, t.ex. garantipension från 65 år är födda 1958.

3.4 Undantag för personer med ett långt arbetsliv

Den administrativa kostnaden för detta undantag är mycket hög. Först och främst måste Pensionsmyndigheten hantera stöd för två olika regelverk för garantipensionen då den ska beräknas på två olika sätt beroende på ålder vid uttaget, 65 år eller riktåldern. Det kommer att bli kostsamt att både utveckla och förvalta dubbla hanteringar.

3.4.1 Kvalifikationsvillkoren

För att rätt ska finnas till garantipension redan vid 65 år krävs 44 år med arbete där inkomsten ska vara minst två inkomstbasbelopp per år. Denna kontroll kan hanteras maskinellt men då villkoret också kan öppnas upp med stöd av försäkringsperioder

genom arbete från andra EU/EES-länder kommer dessa ärenden till stor andel att hanteras manuellt. Utländska försäkringsperioder måste inhämtas manuellt av handläggare och sedan bedömas utifrån det landets lagstiftning dvs. vilka perioder som intygas som kan betraktas som arbetsperioder. Denna manuella hantering av kontroll av år med inkomst kommer att vara administrativt kostsam. Pensionsmyndigheten antar att, av de få personer som kan få ta del av detta förslag, kommer merparten att ha tjänat in sina kvalifikationsår med arbete i annat EU/EES-land. Dessa personer kommer att välja att ta ut pension vid 65 år med anledning av att de har mycket låg inkomstpension. Det gör att lagförslaget kan komma att bli både kostsamt för anslaget och för administrationen.

3.5 Information

3.5.1 Riktåldern

Informativt kommer införandet av riktåldern att vara en utmaning. Pensionsprognoserna på minpension.se och på pensionsmyndigheten.se kommer att behöva beakta riktåldern. Myndigheten kommer även att behöva vara tydlig med att ålder för tidigaste uttagsålder och rätten till grundskydd är preliminära ju yngre individen är. Den som har så pass hög inkomstgrundad pension att inget belopp kan beviljas i form av garantipension kan fortfarande välja tidpunkt för sitt uttag med start vid första möjliga ålder som regleras av riktåldern.

Första höjningen föreslås träda i kraft den 1 december 2019, med tillämpning från januari 2020. Det ger ytterst lite tid att kommunicera ut förändringen till berörda individer. Det är därför viktigt att förändringen beslutas av riksdagen så tidigt som möjligt i förhållande till ikraftträdandet.

3.5.2 Höjda åldersgränser för inkomstgrundad pension

Pensionsmyndigheten behöver så snart som möjligt informera de årskullar som berörs av förslaget om höjning från 62 år till 63 år och som är tänkt att gälla från 2023. För att ge en rättvisande bild av kommande förändringar av pensionssystemet krävs det att föreslagna ändringar beslutas så snart som möjligt. I annat fall kommer myndighetens information ge en felaktig bild av vad som kommer att gälla för senare årskullar. Allmänheten kan invaggas i en tro att det inte kommer att komma några ytterligare förändringar. Om en sådan felaktig bild förmedlas vore det mycket olyckligt. Den korta tid som ges för att informera före ikraftträdandet 2020 till de födda 1959 är hanterbar, men att fortsätta att fatta beslut nära inpå nya ikraftträdande av höjningar av åldrar vore olyckligt för berörda årskullar.

Pensionsmyndigheten skulle därför helst se att hela förslaget tas i en och samma proposition. Om detta skulle visa sig omöjligt att genomföra förslår myndigheten i stället att regeringen redan under 2019, i samband med förslagen om ändrad ålder för första uttaget av allmän pension, lägger fram förslagen om införandet av övergångsreglerna (65 år till 66 år) och införandet av riktåldern i princip och utan lagtext till riksdagen. Ett sådant principbeslut skulle underlätta mycket eftersom grunden för investeringar i systemutveckling och myndighetens kommunikation med allmänheten stödjer sig på ett principbeslut.

Historiskt finns praxis för att lägga fram principbeslut. Detta har gjorts tidigare vad gäller stora förändringar inom pensionsområdet. Redan i förarbetena till nu gällande pensionssystem (prop. 1997/98:151 – Inkomstgrundad ålderspension, m.m.) lades det

fram både förslag på lagtext kring förändringar som skulle införas först och principer som skulle ligga till grund för lag som ännu inte var utformad i detalj. Det är enligt myndighetens bedömning mycket angeläget att en liknande hantering användas i denna fråga.

Även om inte förslaget tas i en och samma proposition, och det således inte kommer att finnas beslut om kommande förändringar av riktåldern, så kommer Pensionsmyndighetens sträva efter att ge alla pensionssparare en så god prognos som möjligt, utifrån myndighetens beräkningar av riktåldern baserade på SCB:s prognoser om livslängd. Alternativet att ge prognoser enbart utifrån riktåldrar som Riksdagen hunnit fatta beslut om, skulle ge alltför många personer en missvisande prognos.

3.5.3 Höjda åldersgränser för grundskyddet

Pensionärer kan idag ta ut sin inkomstgrundade pension från 61 år och information går ut löpande i varje beslut till dessa, om att rätten till garantipension kommer att prövas från 65 år. Denna information är felaktig så fort beslut om ny åldersgräns fattas.

Det är alltså av yttersta vikt att beslut om höjd ålder för grundskyddet fattas snarast för att Pensionsmyndigheten ska kunna ge korrekt information till de som väljer att ta ut den inkomstgrundade pensionen tidigt.

3.5.4 Fortsatt rätt till garantipension och andra förmåner vid 65 år

Pensionsmyndigheten har ett uppdrag att göra pensioner enklare och ge korrekt information till pensionärer och pensionssparare. De föreslagna reglerna kommer att vara svåra att ge korrekt information kring. Det kan försvåra för individer att ta genomtänkta och välinformerade beslut kring sin pension. Detta är ett av skälen till att förslaget inte bör genomföras.

Detta remissvar har beslutats av Pensionsmyndighetens styrelse efter föredragning av verksamhetsutvecklaren Anna Gidmark. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen Ole Settergren, enhetscheferna Martina Irving och Kent Larsson, juristerna Therese Ahrling och Mårten Rye-Danjelsen, verksamhetsutvecklaren Ann-Sofie Kraft Nilsson, Linda Nygren och Annika Rydén, verksamhetscontrollern Christian Hansson, IT-arkitekten Håkan Isaksson samt analytikerna Stefan Granbom och Erland Ekheden, deltagit.

Daniel Barr

Anna Gidmark

Bilaga 1

Förslag till ändring i promemorians förslag till ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att den föreslagna nya 2 kap. 10 b § i stället ska ha följande lydelse.

Nuvarande förslag till lydelse

Ny föreslagna lydelse

2 kap.**10 b §**

Riktålder för pension räknas fram enligt följande.

Till bastalet 65 ska läggas 2/3 av differensen mellan

– den vid 65 års ålder återstående medellivslängden för befolkningen i Sverige under femårsperioden närmast före det år riktåldern beräknas och

– motsvarande värde för jämförelseåret 1994.

Den framräknade riktåldern för pension ska avrundas till närmaste helår.

Riktålder för pension räknas fram enligt följande.

Till bastalet 65 ska läggas 2/3 av differensen mellan

– den vid 23 års ålder återstående medellivslängden för befolkningen i Sverige under femårsperioden närmast före det år riktåldern beräknas och

– motsvarande värde för jämförelseåret 1994.

Den framräknade riktåldern för pension ska avrundas till närmaste helår.

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2019.
2. Lagen tillämpas första gången för förmåner som avser tid från och med den 1 januari 2020.
3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för den som uppnår respektive åldersgräns före den 1 januari 2020.