

SKRIFTSERIE

Nr 3 • 2021

HUR PÅVERKAS GARANTIPENSIONEN AV PENSIONSUTTAG FÖRE 65 ÅR?

Och hur samspelar detta med trygghetssystemen och pensionssystemet i övrigt?



HUR PÅVERKAS GARANTIPENSIONEN AV PENSIONSUTTAG FÖRE 65 ÅR?

Och hur samspelar detta med trygghetssystemen och pensionssystemet i övrigt?

Författare:

Anna Eriksson, sakkunnig pensioner SPF Seniorerna

Tidigare publicerade skrifter från SPF Seniorerna:

- Premiepensionen – hur påverkas den av förskott och efterlevandeskydd? (2021)
- Pensionär söker lån, hur funkar det? (2021)

Samtliga skrifter går att ladda ner från www.spfseniorerna.se

Innehåll

1. Inledning	4
2. Pensionssystemets grundskydd och dess omfattning	5
3. Garantipension	6
3.1 Garantipensionens utformning	6
3.2 Hur många har garantipension och hur har den utvecklats över tid?	7
4. Hur beräknas garantipensionen?	9
4.1 Premiepension och tidpunkt för uttag av allmän pension	9
4.2 Basnivåer och reducering	9
5. Regelverk vid tidigt uttag av pension och olika pensionsrelaterade åldrar	12
5.1 Bestämmelser för garantipension vid uttag av allmän pension före 65 års ålder	12
5.2 När går människor i pension?	12
5.3 Pensionsrelaterade åldrar framöver	14
6. Garantipension vid tidigt pensionsuttag	15
7. Avslutande diskussion	21
Referenser	23
Appendix	24

1. Inledning

Garantipension är en del av pensionssystemets grundskydd som kan fås från 65 år, ämnat för dem med ingen eller låg inkomstgrundad pension. Ungefär var tredje pensionär uppbär i dag garantipension, för den stora merparten av dessa personer utgör garantipensionen en utfyllnad till den inkomstrelaterade pensionen.

Genom pensionsreformen på 1990-talet gjordes åldern för uttag av allmän pension flexibel, med en undre gräns på 61 år (62 år sedan 2020) och utan en övre gräns. Den vanligaste åldern för pensionering är fortsatt 65 år men andra uttagsåldrar, både före och efter 65 år, har ökat de senaste 15 åren.

Ett tidigt uttag av allmän pension för med sig ekonomiska nackdelar. Månadspensionen blir lägre, eftersom uttaget förväntas pågå en längre tid, jämfört med ett senare uttag och skatten på pensionsinkomster är högre till året man fyller 66 år. Men det finns också en så kallad 65-årsregel där individens val av uttagsålder påverkar garantipensionen.

Denna rapport fokuserar på garantipensionen och dess utformning. Hur vanligt är det med garantipension i olika grupper, vilka regler gäller och hur beräknas garantipensionen?

Hur ser det ut med faktiska uttagsåldrar för allmän pension och framtida pensionsrelaterade åldrar? Hur påverkar ett tidigt uttag av allmän pension beräkningen av garantipensionen och den totala pensionen? Är dessa regler välkända och är de rimliga? Och hur samspelar reglerna för tidigt uttag i garantipensionen med reglerna för bostadstillägg och inkomstpensionstillägg samt med kringliggande trygghetssystem?

Flera studier har gjorts kring hur den inkomstrelaterade pensionen påverkas av både tidigt och sent uttag. Likaledes har den lägre skatten på pensionsinkomster som kommer ifråga från året individen fyller 66 år belysts. Dessa aspekter kommer därför att i huvudsak bortses ifrån i denna rapport. Grundskyddet i sin helhet kommer att nämnas kortfattat, fokus kommer att vara på garantipensionen för ensamstående födda 1938 och senare. Med särskilt fokus på garantipensionen som sådan, dess beräkningsregler samt hur ett tidigt uttag av allmän pension påverkar densamma.¹ Därtill kommer dagens faktiska och framtida pensionsrelaterade åldrar att tas upp.

¹ Hur ett sent uttag av allmän pension påverkar garantipensionen har behandlats bl a i Pensionsåldersutredningen (SOU 2013:25) och i Översyn av grundskyddet för pensionärer (Ds 2018:8).

2. Pensionssystemets grundskydd och dess omfattning

I pensionssystemet finns ett grundskydd i form av ett ekonomiskt stöd till pensionärer med låga inkomster, garantipension, som finansieras via statskassan. I grundskyddet ingår också stöd som bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. För att kunna erhålla grundskydd krävs att man är 65 år och äldre.

De olika stöden har olika grad av behovsprövning. Garantipension är den del med minst behovsprövning, den räknas enbart av mot individens allmänna inkomstgrundade pension. Bostadstillägg däremot är tänkt som ett ekonomiskt skydd mot höga bostadskostnader, det har mer av behovsprövning och räknas av mot hushållets alla inkomster samt även mot eventuell förmögenhet. Bostadstilläggets avräkning sker dock inte krona för krona, vilket däremot är fallet med äldreförsörjningsstödet.

I Pensionsmyndighetens rapport ”Pensionärer med grundskydd” framgår att antalet pensionärer med något grundskydd (garantipension, bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd) minskade mellan 2005 och 2016 från cirka 800 000 personer till omkring 700 000 personer.² Denna utveckling beror dels på att de yngre pensionärerna, jämfört med de äldre generationerna, har en högre inkomstgrundad pension (särskilt bland kvinnor) och således ett mindre behov av grundskydd. Däremot har antalet med

bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd varit ganska konstant under perioden, en orsak till detta är att nivåerna i bostadstillägget har höjts vilket gjort att fler kan bli berättigade till det.

För kvinnor har antalet med grundskydd minskat, medan för män har antalet varit någorlunda konstant. Anledningen till denna utveckling är bland annat att antal utrikesfödda pensionärer har ökat, varav flera har låg pension, samt att det nya pensionssystemet ger lägre pensioner än det tidigare inte minst för de som inte har arbetat ett fullt arbetsliv i Sverige och då åldern för pensionering legat still runt 65 år när den skulle ha behövt höjas.

Under perioden 2005-2016 har också antalet pensionärer vuxit. Avseende andelen pensionärer med grundskydd har den minskat från strax över 50 procent år 2005 till omkring 36 procent år 2016. Även om kvinnors andel har minskat så hade nära varannan kvinna något grundskydd 2016. Geografiskt sett är det vanligare med grundskydd i mindre kommuner än i storstäder. De totala utgifterna för garantipension har minskat över tid, från 25 miljarder år 2003 till 14 miljarder år 2020. Däremot har utgifterna för bostadstillägg ökat under samma period, från 7 till 10 miljarder kronor.

² Den 1 januari 2020 höjdes garantipensionen och bostadstillägget vilket tros ha bidragit till att antalet med grundskydd därefter ökat till omkring 780 000 personer i början av år 2020.

3. Garantipension

År 2003 infördes garantipensionen som en del av det nya pensionssystemet för personer som har fyllt 65 år. Såväl den som saknar inkomstgrundad pension som den som har en inkomstgrundad pension som inte överstiger ett bestämt maxbelopp kan få garantipension.

För rätt till full garantipension krävs 40 års bosättningsstid i Sverige.³ Den som bott kortare tid än så, dock minst 3 år, får garantipensionen minskad med 1/40 per år.

3.1 Garantipensionens utformning

Garantipensionens utformning bygger på att pension ska omfatta alla utan någon stark prövning mot behov, den ska ge ett ekonomiskt skydd för de som av olika skäl inte har kunnat skaffa sig en tillräcklig inkomstgrundad pension under livet. Den är tänkt att ge en inkomstnivå över vad som krävs för en skälig levnadsstandard⁴ och ska trygga individens ekonomi vid sidan av bostadsutgifterna. Det medför att garantipensionen kan anses utgöra ett stöd för generell konsumtion som ges relativt brett samtidigt som den är en försäkringsliknande grundpension för skydd mot ekonomisk utsatthet för pensionärer. Garantipensionen handlar mer om generell välfärd än om en stark behovsprövning.

Garantipension prövas mot inkomstgrundad allmän pension, som inkomst-

pension, tilläggspension och premiepension men också mot eventuell utländsk pension och änkepension. Tjänstepension, privat pension och andra inkomster räknas inte in i bedömningen av garantipension. Det medför att en person kan ha god inkomst från annat håll men ändå ha rätt till viss del garantipension. Garantipension ställs heller inte i relation till hushållets samlade inkomster, då det är individens allmänna pension som ligger till grund för om man kan erhålla garantipension. I garantipensionen finns dock olika belopp och gränser som gäller för ogifta och gifta, vilket kommer från den tidigare folkpensionen. Garantipension för födda 1937⁵ och tidigare skiljer sig från garantipensionen för födda 1938 och senare, den sistnämnda åldersgruppen studeras i denna rapport.

Garantipensionen är prisindexerad och förändras årligen med inflationen, och ska således ge bibehållen köpkraft och vara förutsägbar. Också garantipensionens basnivåer och dess olika gränser uttrycks i prisbasbelopp (pbb). Inkomst- och tilläggspension däremot är inkomstindexerade, med en metod som kallas följsamhetsindexering. Det betyder att en individs olika delar av allmän pension förändras på olika sätt, men då en samordning dem emellan ska ske kan exempelvis ett starkt inkomstindex ett år få till följd att garantipensionen samma år minskar för en individ med liten del garantipension.

3 Garantipension kan utbetalas inom EU/EES, men inte i andra än nämnda länder till skillnad från inkomstrelaterade pensioner. Utredningen Grundpension SOU 2019:53 har föreslagit att garantipensionen ska ersättas av en grundpension, detta sedan en EU-dom inneburit att garantipensionen behöver förändras om den ska kunna uppfylla det syfte den haft hittills. Ännu har utredningen inte resulterat i något lagförslag, varför denna rapport utgår ifrån de premisser som gäller i den existerande garantipensionen.

4 I det strikt behovsprövade äldreförsörjningsstödet anges skälig levnadsnivå som att man efter bostadsutgifter ska ha tillräckligt med inkomst kvar att leva på. För en ensamstående handlar det år 2021 om 5 894 kronor efter skatt och för en sammanboende 4 802 kronor efter skatt.

5 Det var ett resultat av övergången från ATP-systemet till det reformerade pensionssystemet. Garantipensionsreglerna för födda 1937 och tidigare bygger på att individen skulle få en disponibel inkomst som minst motsvarar den nivå som gällde innan pensionsreformen trädde i kraft i början på 2000-talet.

3.2 Hur många har garantipension och hur har den utvecklats över tid?

Omkring 2,2 miljoner personer 65 år och äldre har allmän pension utbetald år 2021. Antalet personer 65 år och äldre med garantipension uppgick i början av år 2021 till 691 000 personer. Det betyder att cirka 32 procent av pensionärerna har garantipension. 77 procent (534 000 personer) av dem som har garantipension är kvinnor, 23 procent är män (157 000 personer), vilket syns i diagram 1. Totalt sett har nästan hälften, 46 procent, av de kvinnliga pensionärerna i Sverige garantipension utbetald, medan för män handlar det om 15 procent.

Det mer behovsprövade bostadstillägget erhöles i början av 2021 av 289 000 personer, eller omkring 13 procent av pensionärerna (det är vanligt att särskilt äldre ensamstående

pensionärer har både garantipension och bostadstillägg).

Det är vanligare med garantipension i högre ålder än bland de yngre pensionärerna, vilket illustreras i diagram 2.

Genomsnittlig utbetald garantipension har sjunkit sedan pensionsreformen och hamnade i januari 2021 på cirka 1 700 kronor (år 2010 var den cirka 2 000 kr), det vill säga långt mindre än maximal garantipension på 8 651 kronor år 2021 för ensamstående (se vidare i avsnitt 4.2). Fördelat på kvinnor och män uppgår genomsnittlig garantipension till 1 670 respektive 1 790 kronor per månad. Det är vanligare med högre utbetalade belopp i högre ålder (diagram 3).

Garantipension agerar främst utfyllnad till den inkomstbaserade pensionen. De med enbart garantipension utgör endast ett par procent av pensionärerna numer, 2005 hade cirka 140 000 personer enbart garantipension

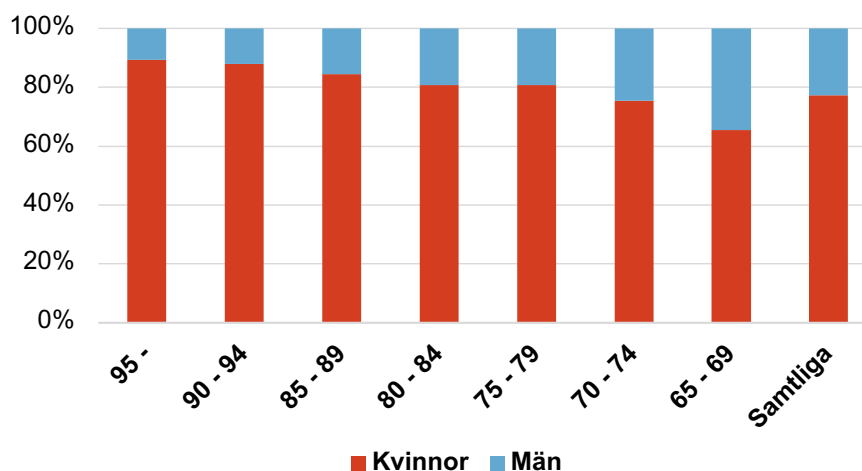


Diagram 1.

Andel kvinnor och män av de med garantipension, i olika åldersgrupper

Källa: Pensionsmyndighetens databas

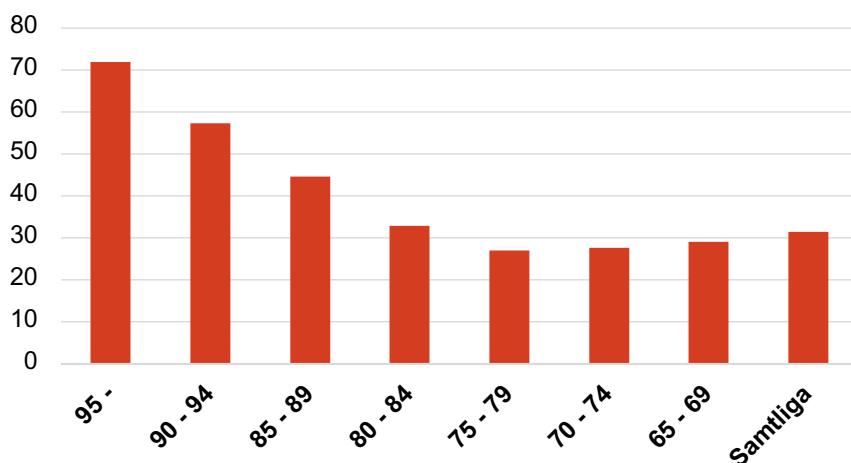


Diagram 2.

Andel garantipension i olika åldersgrupper (procent)

Källa: Pensionsmyndighetens databas

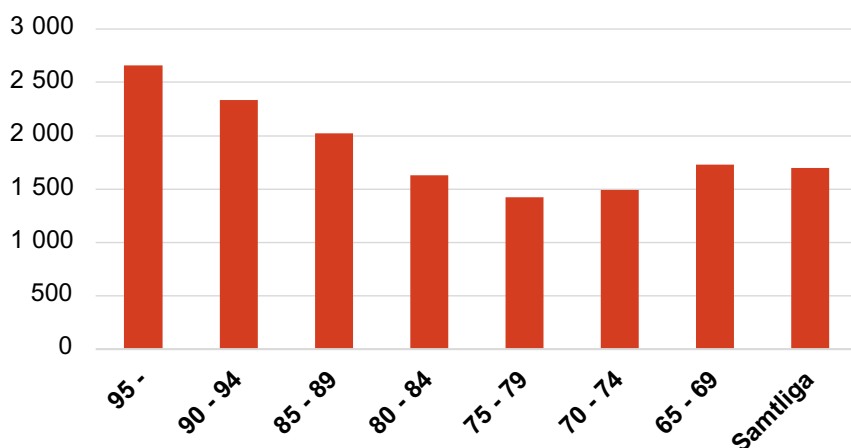


Diagram 3.

Medelbelopp garanti-
pension per åldersgrupp
(kronor)

Källa: Pensionsmyndighetens
databas

och ingen inkomstgrundad pension medan motsvarande siffra 2021 är drygt 50 000 personer. Fortsatt är det visserligen så att många kvinnor har en del garantipension även i yngre åldrar, ungefär fyra av tio kvinnor i åldern 65-74 år, trots mer intjänande och högre inkomstgrundad pension än bland äldre kvinnor. I åldersgruppen 65-69 år har nära tre av tio personer garantipension, vilket framgick i diagram 2.

I sammanhanget kan nämnas att genomsnittlig allmän pension för personer 62 år och äldre i början av år 2021 låg på 13 200 kronor, 11 800 kronor för kvinnor och 14 800 kronor för män. Då omkring nio av tio pensionärer också har tjänstepension uppgick genomsnittlig total pension i form av allmän pension och tjänstepension till cirka 18 000 kronor före skatt år 2019.

Som nämnts räknas garantipensionen årligen om med prisindex. I teorin bör omräkning kopplad till inkomstindex, för inkomst- och tilläggspension, ge en starkare utveckling över tid. På längre sikt bör det i sin tur medföra att garantipensionen riskerar att urholkas gentemot inkomstrelaterade pensioner och framför allt gentemot lönerna. Men den inkomstgrundade pensionen har utvecklats svagt, mellan 2001 och 2020 är

skillnaden marginell (+4 procent) jämfört med en prisindexerad garantipension. Ser man däremot till pensionen efter skatt har en person med enbart garantipension mellan 2003 och 2018 haft en ökning av sin disponibla inkomst på närmare 16 procent i reala termer. Detta beror på det förhöjda grundavdraget för pensionärer som genomförts i flera steg. En person med enbart inkomstrelaterad pension såg under samma period sin disponibla inkomst öka med dryga 15 procent.⁶

Fram till år 2020 hamnade maximalt grundskydd (garantipension och bostadstillägg) under eller omkring den nivå som utgör låg ekonomisk standard. Den 1 januari 2020 infördes förändringar i grundskyddet. Garantipensionen höjdes med 0,051 pbb, 200 kronor före skatt, för alla och flera förändringar gjordes i bostadstillägget vilket höjde dess maximala belopp från 5 560 kronor till 6 540 kronor. Maximalt grundskydd (omkring 14 100 kronor) medför idag en inkomst som når över gränsen för det som benämns låg ekonomisk standard på omkring 13 000-13 500 kronor per månad. Cirka 300 000 pensionärer når, enligt Eurostat, inte över denna gräns när hushållets totala inkomster bedöms.

6 En person med garantipension och bostadstillägg hade under perioden en än bättre utveckling, på ungefär 23 procent, där höjningar i bostadstillägget också fått effekt. Under samma period hade en löntagare en real ökning av disponibel inkomst på 45 procent medan medianpersonen i befolkningen låg på närmare 24 procent.

4. Hur beräknas garantipensionen?

Inkomstgrundad pension ska ligga till grund för beräkning av garantipension för födda 1938 och senare. Hit hör inkomstpension, tilläggspension och premiepension (samt änkepension och eventuell utländsk pension).

4.1 Premiepension och tidpunkt för uttag av allmän pension

För att individers olika fondutveckling eller val av efterlevandeskydd i premiepensionen inte ska påverka garantipensionen används inte faktisk premiepension i beräkningarna. För premiepensionen gäller, oavsett pensioneringstidpunkt, att den beräknas som inkomstpensionen genom att ett värde för premiepensionen räknas in i inkomstpensionen som om en individs alla intjänade pensionsrätter har skett i inkomstpensionen, dvs 18,5 procent av pensionsunderlaget.

Tidpunkten för uttag av allmän pension spelar roll för garantipensionen.⁷ Den inkomstgrundade pension som påverkar garantipensionen är den som skulle ha betalats ut vid påbörjat uttag vid 65 år, oavsett när uttag av allmän pension påbörjas. Det medför att beloppet i beräkningen för individens inkomstgrundade pension, som minskar ens garantipension, ofta inte är exakt detsamma som beloppet individen har utbetalt (begreppet utbetald pension avser här och i det kommande den månatliga inkomstgrundade allmänna pension, före skatt, som en individ får besked om gäller för innevarande år).

Om man väntar med sitt uttag genom att arbeta vidare efter 65 år kommer garantipensionen att påverkas. Ökning av ens pensionsbehållning genom inkomstindexering och tillkommande arbetsinkomster räknas av mot garantipensionen och reducerar denna. Ett senare uttag leder även till ett lägre delningstal för den inkomstgrundade pensionen så att den ökar ytterligare, men avräkningen mot denna ökning förhindras genom den så kallade 65-årsregeln i garantipensionen. Följaktligen hindras avräkning mot ökad inkomstrelaterad pension delvis genom att garantipensionen beräknas som om inkomstpensionen hade tagits ut vid 65 års ålder, även om uttaget faktiskt sker senare.

Om man tar ut pension innan 65 år kalkyleras inkomstpensionen vid beräkningen av garantipension som om inkomstpensionsuttaget hade påbörjats vid 65 år. Detta resulterar i en lägre garantipension än om pensionering sker vid 65 års ålder (se avsnitt 5.1).

Men även vid uttag av allmän pension vid 65 års ålder är det sannolikt att inkomstpensionen är färdigräknad ett till två år senare och att denna då höjs något vilket i normalfallet i sin tur medför att garantipensionen då minskar något.

4.2 Basnivåer och reducering

Garantipensionen har en övre maximal nivå på årsbasis på 2,181 pbb för ogifta och 1,951 pbb för gifta (fram till 2020 var det 2,13 respektive 1,9 pbb). År 2021 är prisbasbeloppet fastställt till 47 600 kronor, vilket innebär att denna basnivå motsvarar

⁷ För den med enbart garantipension kan uttag dock först ske vid 65 års ålder.

8 651 respektive 7 739 kronor per månad före skatt. Detta avser de personer som under yrkesåren inte har lönearbetat eller enbart gjort det i liten utsträckning och därmed saknar pensionsgrundande inkomster vid pensionering.

För många som erhåller garantipension utgör den en utfyllnad till inkomstbaserad pension. Gränsen för när man inte längre kan få någon garantipension som komplement går vid en inkomstpension per månad på 12 609 kronor respektive 11 224 kronor för ogift respektive gift person (3,17877 respektive 2,82958 pbb). Dock kan en individ ha utbetalt en lägre inkomstbaserad pension än maxbeloppet och ändå inte vara

berättigad till garantipension, när man börjat ta ut pension före 65 års ålder.

En person med viss inkomstgrundad pension får basnivån reducerad i två steg, beroende på storleken på den inkomstrelaterade pensionen, vilket syns i diagram 4. Det första steget innebär att om den inkomstbaserade pensionen är maximalt 4 998 kronor per månad (1,26 pbb på årsbasis) får man en garantipension på 8 651 kronor per månad (2,181 pbb per år) reducerad med ens inkomstgrundade pension. För gift person gäller 1,14 pbb (4 552 kronor), 7 739 kronor och 1,951 pbb. I detta första steg sker avräkningen till 100 procent, dvs krona för krona.

Inkomstgrundad pension
+ garantipension
(kronor per månad 2021)

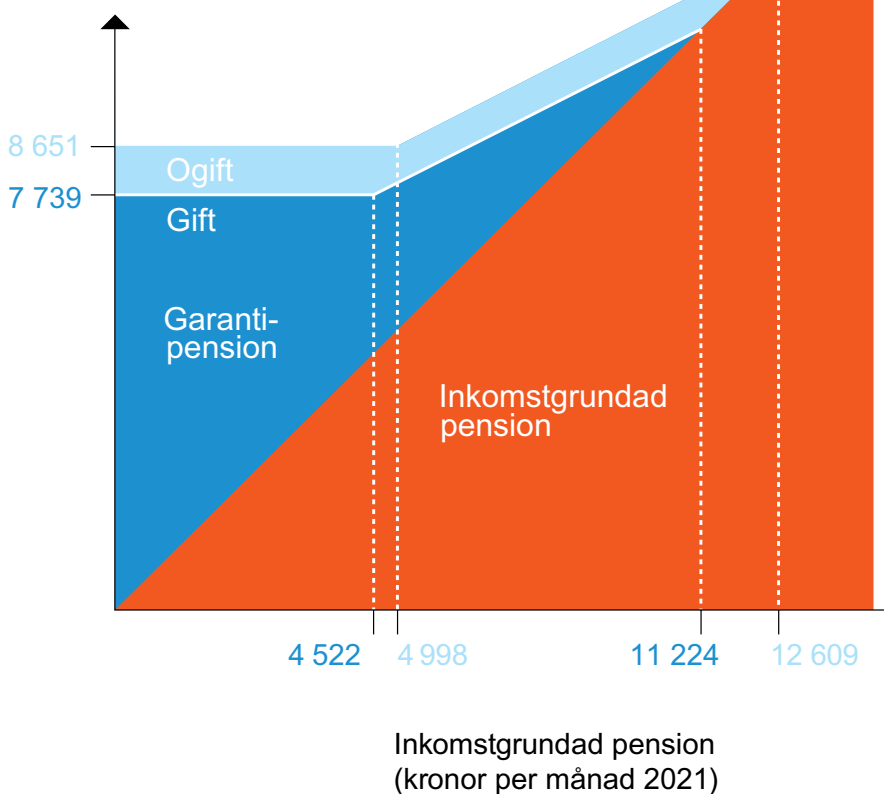


Diagram 4.

Inkomstgrundad pension + garantipension kr/mån 2021 (hämtat från Pensionsmyndighetens faktablad "Garantipension – för dig som är född 1938 eller senare")

I det andra steget sker en ytterligare reduktion. En person med inkomstbaserad pension som överstiger 1,26 pbb men inte når över 3,17877 pbb per år, får en årlig garantipension som är skillnaden mellan 0,921 pbb (0,921 pbb är vad som återstår

av garantipensionens basnivå efter att 1,26 pbb dragits av i det första steget, dvs $2,181 - 1,26 = 0,921$) och 48 procent av den del av den inkomstbaserade pensionen som överstiger 1,26 pbb. För en gift person gäller 0,811 pbb respektive 1,14 pbb ($1,951 - 1,14 = 0,811$).

Beräkningsexempel av garantipension för ogift person år 2021

Som nämnts är prisbasbeloppet fastställt till 47 600 kronor för år 2021. Räkneexemplet här har en inkomstbaserad allmän pension på 10 000 kronor i månaden.

I det första steget reduceras garantipensionen med 1,26 pbb (4 998 kronor per månad år 2021).

I det andra steget återstår av 2,181 pbb då 0,921 pbb (3 653 kronor per månad år 2021) minus 0,48 gånger den del av inkomstgrundande pension som överstiger 1,26 pbb (i detta fall 5 002 kronor per månad).

Garantipensionen för räkneexemplet blir då 1 252 kronor: $3\,653 - (0,48 * 5\,002) = 1\,252$.

Räkneexemplets totala utbetalda allmänna pension, förutsatt att den tagits ut vid 65 år men utan hänsyn till premiepensionens faktiska utveckling, blir då 11 252 kronor.

Garantipensionen minskar generellt sett ju högre individens inkomstpension är, ju högre inkomstgrundad pension desto mer av ett komplement utgör garantipensionen till den inkomstrelaterade pensionen. Som tidigare nämnts så gör dessa reduceringsregler att garantipensionen försvinner helt vid en inkomstbaserad pension som överstiger

12 609 kronor per månad (11 224 kronor för gifta) om man börjat ta ut sin pension vid 65 år. Dessa gränsvärden gäller om man bott minst 40 år i Sverige, med ett färre antal bosättningsår minskas de olika beloppen ned till det antal fyrtiondelar som man bott i Sverige.

5. Regelverk vid tidigt uttag av pension och olika pensionsrelaterade åldrar

I tidigare avsnitt noterades att garantipension kan fås först från 65 års ålder, att enbart inkomstgrundade pensioner används i underlaget och att pensionsuttag vid annan ålder än 65 år påverkar beräkningen av garantipensionen. Detta avsnitt kommer att ta upp vad som gäller för garantipension vid uttag före 65 år samt hur det ligger till med både faktiska pensionsåldrar och framtidens pensionsrelaterade åldersgränser.

5.1 Bestämmelser för garantipension vid uttag av allmän pension före 65 års ålder

65-årsregeln i garantipensionen medför att garantipensionens nivå ska beräknas utifrån den nivå på den inkomstgrundade pensionen som hade gällt om den inkomstgrundade pensionen hade tagits ut den månad då individen fyller 65 år, även om pensionen tas ut innan (eller efter) denna ålder. Den inkomstrelaterade pensionen beräknas således som om den hade tagits ut vid 65 års ålder när en bedömning av individens möjlighet till garantipension görs.

Om uttag av pension görs innan 65 år är det sannolikt att det inkomstgrundade belopp som ska räknas av från garantipensionen är högre än det faktiska utbetalade beloppet av inkomstbaserad pension. Således kan en ogift individ efter att ha tagit ut allmän pension innan 65 års ålder ha en utbetalad inkomstgrundad pension som är något lägre än maxbeloppet

på dryga 12 600 kronor och ändå inte vara berättigad till garantipension. Två individer med olika uttagsålder kan ha samma inkomstbaserade pension utbetalad men få olika garantipensionsbelopp.

Utän denna bestämmelse skulle garantipensionen helt eller delvis kompensera för den lägre inkomstgrundade pension som blir följden av ett tidigt uttag. I Prop. 1997/98:152 motiveras detta med att om utbetalning av grundskydd innan 65 år hade varit möjligt borde det medföra en reducerad garantipension och då betyda att individen livet ut skulle få leva på en pension långt under grundskyddets lägsta nivå. Den som av olika anledningar inte kan arbeta till 65 år bör istället kunna få sin försörjning tryggad genom trygghetssystemen.

5.2 När går människor i pension?

Redan några år efter pensionsreformen på 90-talet började medellivslängden öka klart snabbare än väntat, vilket i det reformerade systemet automatiskt får till följd att fortsatt pensionering vid 65 år för kommande årskullar pensionärer leder till en allt lägre allmän pension i relation till slutlönen jämfört med tidigare generationer. I praktiken medför detta att den ålder till vilken man bör arbeta för att få en allmän pension som når reformens ambitioner och tidigare generationers nivå på 60 procent allmän pension av slutlönen i dagsläget ligger på omkring 68 år. Kraven på att arbeta längre har alltså ökat kraftigt. För yngre pensionärer är det inte ovanligt att

ett långt arbetsliv och pensionering vid 65 år leder till en allmän pension som motsvarar 45–50 procent av slutlönen.⁸

Genom pensionsreformen gjordes pensionsåldern flexibel, med möjlighet att börja ta ut pension från 61 år (62 år från år 2020) men utan en övre åldersgräns för när uttag måste påbörjas. Detta har medfört att allt fler har tagit ut pension vid andra tidpunkter än vid 65 års ålder. I årskull 1938 (som fyllde 65 år 2003) tog 77 procent ut sin pension vid 65 år, med en jämn andelsfördelning av resterande åldrar för uttag innan och efter 65 år. Därefter följer en trend med att allt färre tar ut pension vid 65 år, och spridningen ökar på båda sidorna om 65-årsåldern. I årskull 1952 tog omkring 44 procent ut pension vid 65, cirka 17 procent tog ut efter 65 år och ungefär 32 procent innan 65 år. Även om 65-årsnormen för pensionering är relativt stark fortsatt är det alltså allt fler som tar ut pension innan 65 år, bland de yngre pensionärerna omkring en tredjedel.

Medelpensioneringsåldern, när uttag av allmän pension påbörjas⁹, har legat på mellan 64,4 och 64,6 år de senaste dryga 10 åren. I Pensionsmyndighetens ”Pensionsåldrar och arbetslivets längd” framgår att medelpensioneringsåldern år 2020 var 65,0 år – en uppgång från 64,6 år 2019. Orsaken anges vara höjningen av lägsta ålder för uttag av allmän pension från 61 till 62 år.

Anledningar till att människor väljer att gå i pension innan 65 år bedöms vara flera. Det

kan handla om ohälsa, en önskan om mer fritid, att vilja gå i pension samtidigt som sin partner. I rapporten ”Vem kan arbeta till 67?” konstaterar LO att medelpensioneringsåldern för hela LO-kollektivet låg på 63,8 år. Med andra ord uppnås i genomsnitt inte nuvarande pensionsåldersnorm om 65 år i denna grupp.

En annan anledning till pensionering innan 65 år kan vara att man inte har någon annan möjlig inkomst åren innan 65 år än att ta ut pension. Det kan bero på sjukförsäkringens ganska stelbenta regelverk och särskilt att det inte görs en bedömning som tar hänsyn till den försäkrades ålder.¹⁰ Det kan leda till att människor inte ser något annat val för sin försörjning än att börja ta ut pension innan 65 år. En indikation på detta är att år 2004 hade 150 000 personer i åldern 60-64 år sjukersättning, år 2020 hade detta antal halverats till 75 000 personer.

Ändå var det just kringliggande trygghets-system som Prop. 1997/98:1952 pekade på som en väg för att minska risken för ekonomisk utsatthet som pensionär för de som av olika anledningar inte kan arbeta till 65 års ålder. Det förefaller också vara ganska vanligt att de som har ersättning från trygghetssystemen åren innan pensionering, efter uttag av pension kommer i fråga för grundskyddet i pensionssystemet. Det är därför av betydelse att trygghetssystemen fungerar som tänkt och inte driver människor i tidig pension, med de negativa ekonomiska effekter detta kan få för resten av livet.¹¹

8 När man går i pension fastställs ett delningstal som styrs av ens årskulls förväntade återstående livslängd vid 65 år och den ålder när man faktiskt påbörjar sitt pensionsuttag. Detta medför att pensionering vid exempelvis 63 eller 64 år medför ett högre delningstal än vid senare pensionering, och därmed också ett större antal förväntade år som pensionär och således en lägre månadspension livet ur. Se även SPF Seniorernas Trygg pension – ett pålitligt pensionssystem och rimliga pensioner.

9 Det finns också andra mått i sammanhanget som rör utträdesålder – utträdesålder ur arbetskraften; ur lönearbete; ur pensionsintjänande – som skiljer sig från medelpensioneringsåldern.

10 I sammanhanget kan förslag i SOU 2021:69 vara ett steg i rätt riktning.

11 Om alla ska kunna försörja sig till den ålder som man bör arbeta till för en rimlig pension behöver åldersgränserna i kringliggande trygghetssystem höjas från gällande 65 år till minst 68 år. I SPF Seniorernas Trygg pension – ett pålitligt pensionssystem och rimliga pensioner framgår att ett uppskjutet pensionsuttag spelar stor roll för pensionsnivån, oaktat om försörjningen under ett par år efter 65 års ålder kommer från trygghetssystemen eller från förvärvsarbete.

5.3 Pensionsrelaterade åldrar framöver

Trots medellivslängdens ökning och dess starka påverkan på pensionsnivåerna har förändringar av olika pensionsrelaterade åldrar dröjt cirka 20 år. Det har beslutats att år 2026 börjar den så kallade riktåldern gälla, med syftet att olika pensionsrelaterade åldrar ska följa medellivslängdens ökning. Riktåldern sätts till 67 år, dels som en signal på till vilken ålder ens årskull bör arbeta dels ska andra pensionsrelaterade åldrar då knytas till den. Samtidigt höjdes år 2020 den lägsta åldern för uttag av allmän pension från 61 till 62 år. År 2023 väntas denna ålder höjas ytterligare ett år till 63 och år 2026 till 64 år.

För andra pensionsrelaterade åldrar finns förslag på höjningar år 2023 och 2026, åldern för när det förhöjda grundavdraget börjar gälla (det gäller för året efter man har fyllt 65 år i dagsläget) och för hur högt upp i ålder man omfattas av kringliggande trygghetssystem väntas höjas samma årtal till 66 år respektive 67 år.

Också för grundskyddets åldersgränser väntas förändringar ske. Det medför att grundskydd tidigast kan fås från 66 år 2023 och från 67 år 2026. Det gäller i det första steget årskull 1958, och i det andra steget för årskull 1960 och senare. Åldern för grundskyddet väntas höjas omkring år 2035 till 68 år precis som riktåldern. Därmed väntas att den nuvarande 65-årsregeln i garantipensionen successivt flyttas upp till en högre ålder.

Liksom i dag kan det även framöver bedömas vara möjligt att kunna börja ta ut pension tidigast tre år innan man kan bli berättigad till grundskydd. Samtidigt pekar flera opinionsundersökningar¹² på att många av de som ska gå i pension de närmaste åren inte kommer att kunna eller vilja arbeta till den kommande riktåldern.

I Socialdepartementets Promemoria S2021/0225 analyseras möjliga konsekvenser av att år 2023 höja åldersgränserna från 65 till

66 år för grundskydd, trygghetssystem och förhöjt grundavdrag. Flera typfallsexempel visar effekterna med och utan reform vid åldrarna 65, 66 och 67 år. Två av typfallen har garantipension och kan bidra med insikter till denna rapport.

Det första av typfallen tar fortsatt ut allmän pension vid 65 år efter att åldersgränserna höjts till 66 år och blir en förlorare på reformen. Inkomstpensionen har i typfallet satts identisk både med och utan reform och i alla åldrar. Under året som 65-åring uteblir garantipensionen på dryga 1 700 kronor före skatt och månad. Vid 66 års ålder tillkommer garantipension på cirka 1 600 kronor men förlusten på runt 1 300 kronor efter skatt beror till stor del på högre skatt under det året. Därefter, på längre sikt, blir förlusten 100 kronor före skatt eller 70 kronor efter skatt genom lägre garantipension när grundskyddsåldern flyttats upp ett år. Detta antyder att pensionering ett år före grundskyddsåldern skulle ge en ganska begränsad effekt på garantipensionen, med 100 kronor mindre per månad före skatt.

Det andra av de två typfallen arbetar ett år till och skjuter på pensionsuttaget till 66 år, och blir en vinnare på reformen. Typfallet får en högre inkomstpension men också en något lägre garantipension. Jämfört med utan reformen är vinsten för typfallet på längre sikt omkring 500 kronor före skatt och 350 kronor efter skatt.

Om de två typfallen, istället för med/utan reform, jämförs med varandra med reform framgår på längre sikt att vinnaren får en bruttopension som är omkring 600 kronor högre än förlorarens, cirka 400 kronor efter skatt. Detta är den sammanlagda effekten av ett års uppskjutet uttag för vinnarens inkomstgrundade pension och garantipension. Men en sådan jämförelse är mer av en indikation på förtjänsten med att senarelägga pensioneringen än en egentlig förklaring på vilken effekt tidigt pensionsuttag får på garantipensionen.

12 I till exempel en undersökning av Swedbank svarade nära sex av tio att de tror de kommer att gå i pension vid 65 år eller tidigare. Hälften av dessa, dvs runt tre av tio, svarade 64 år eller tidigare.

6. Garantipension vid tidigt pensionsuttag

Såväl uttag av pension före 65 år som att berättigas till garantipension efter pensionering berör förhållandevis många individer. Men hur garantipensionen påverkas av tidigt pensionsuttag har studerats i mindre utsträckning.

För att studera påverkan på garantipensionen av pensionsuttag före 65 års ålder används och kombineras här två vägar. Den första vägen jämför faktisk garantipensionsnivå vid 65 år vid tidigt uttag dvs vid 64, 63 och 62 år (här benämnd Garantipension1) med garantipensionsnivån vid uttag i 65-årsåldern men med en något lägre slutlön (benämnd Garantipension2) för att de två exemplen

ska hamna på en nära på identisk nivå för utbetald inkomstgrundad pension år 2021. Den andra vägen uppskattar vad garantipensionsnivån för ett exempel med tidigt pensionsuttag skulle bli om den utbetalade inkomstgrundade pensionen vid 65 års ålder istället hade gällt som beräkningsgrund (benämnd Garantipension3), och jämför det med den garantipensionsnivå som typfallen faktiskt får (Garantipension1). För beräkningarna används typfall födda år 1956 med slutlöner år 2021 på 25 000 kronor efter 40 års arbetsliv (exempel med 40 års arbetsliv och slutlön 20 000 kronor samt 30 års arbetsliv och slutlön 25 000 kronor finns i Appendix).¹³

13 Pensionsmyndighetens typfallsmodell version 4 (2021-03-22) har använts. Ekonomiska parametrar i modellen: inflation 2,0 %, real tillväxt 1,8 % och real fondavkastning 3,9 %. Typfallen har tjänstepension SAF-LO, hyra för uträkning av bostadstillägg har satts till 6 758 kronor (istället för 7 000 kronor) på grund av ett fel i modellen. Då premiepensionen för garantipensionsberäkningen egentligen ska beräknas in som ett värde i inkomstpensionen har denna bortsetts från för att få fram Garantipension2 (typfall med något lägre slutlön men med en nära på identisk nivå för inkomstgrundad pension, dvs för inkomstpensionen, som för den med tidigt uttag). Premiepensionsnivåerna för de olika typfallen som jämförs med varandra blir ändå förhållandevis lika. För Garantipension3 har beräkningarna gjorts enligt den andra reduceringen i avsnitt 4.2: $0,921 \text{ pbb} - 0,48 \cdot \text{den del av inkomstgrundad pension som överstiger } 1,26 \text{ pbb}$. Den inkomstgrundade pensionen i beräkningen består av inkomstpension från Typfallsmodellen och därefter har premiepensionens andel adderats till denna (dvs 13,5 % av pensionsavsättningen, multiplicerat med antalet 40-delar utifrån antalet år som typfallen har haft avsättning till premiepension).

I tabell 1 syns vad de olika typfallen som arbetar i 40 år med slutlön 25 000 kronor och de med aningen lägre slutlön får i pension uppdelat på olika pensionsdelar. Därefter jämförs garantipensionen för två exempel med mycket lika nivå på inkomstpension, dvs efter olika tidiga uttag (Garantipension1) med efter arbete till 65 år men med något lägre slutlön (Garantipension2). För exempelvis den som går i pension vid 64 år med slutlön 25 000 kronor efter 40 års arbetsliv blir garantipensionen per månad 278 kronor lägre än den med mycket lik inkomstpension men aningen lägre slutlön (24 300 kronor) som pensionerar sig vid 65 år. Vid tidigare

pensionsuttag, som 63- eller 62-åring, växer skillnaden mellan Garantipension1 och Garantipension2 till dryga 500 respektive 700 kronor före skatt. Liknande resultat, för andra typfall, återfinns i appendix (tabell 1b).

I tabell 2 återfinns en uppskattning¹⁴ av vad garantipensionsnivån för en person som tar ut allmän pension tidigt skulle bli om den utbetalade inkomstgrundade pensionen vid 65 års ålder hade gällt som grund för att beräkna garantipensionen (Garantipension3). Garantipension3 blir högre än den faktiskt utbetalade garantipensionen för räkneexemplen som tar ut pension innan 65 år (Garantipension1).

Tabell 1.

Total pension (inklusive inkomstpensionstillägg, IPT, och tjänstepension) för olika typfall samt differens Garantipension1 och Garantipension2 (2021 före skatt)

Lön	Arbetar åren	Inkomstpension	Premiepension	Garantipension	Total pension före skatt (inkl IPT och tjänstepension)	Garantipension1	Garantipension2	Differens Garantipension1 och Garantipension2
25 000*	25–65	9 710	1 494	978	15 106			
25 000	24–64	9 432	1 494	842	14 461	842		
24 300	25–65	9 438	1 452	1 120	14 824		1 120	-278
25 000	23–63	9 038	1 404	825	13 417	825		
23 250	25–65	9 030	1 389	1 333	14 400		1 333	-508
25 000	22–62	8 655	1 320	810	12 900	810		
22 300	25–65	8 660	1 332	1 526	14 028		1 526	-716

Lön	Arbetar åren	Garantipension1	Garantipension3	Differens Garantipension1 och Garantipension3
25 000	24–64	842	1 143	-301
25 000	23–63	825	1 362	-537
25 000	22–62	810	1 575	-765

Tabell 2.

Olika typfall med Garantipension1 och Garantipension3 (2021 före skatt)

14 Differensen mellan Typfallsmodellens garantipension (Garantipension1) och beräkning av Garantipension3 blir marginell, på 4 kronor, för referenstypfallet med * i tabell 1.

Genom att i tabell 3 jämföra och sammanväga resultaten i tabell 1 och 2 framgår att skillnaden mellan Garantipension2 och Garantipension3 är liten. Därtill syns att ju tidigare uttaget sker innan 65 år, desto lägre blir Garantipension1 jämfört med medelvärdet för Garantipension2 och Garantipension3. På årsbasis blir det mer påtagliga belopp. Om skillnaden mellan alternativen skulle bestå under en återstående livslängd på 20 år så rör det sig om betydande belopp. För två av typfallen blir det summerat då över 100 000 kronor i lägre garantipension vid uttag innan den ålder när grundskydd börjar gälla (ytterligare exempel återfinns i appendix). Avsikten i garantipensionens regler, att en individ inte ska kompenseras i garantipensionen för ett tidigt uttag av pension, har således betydande effekt.

I tabell 4 har exemplen från tabell 1 beräknats men för året när de fyllt 66 år för att

det förhöjda grundavdraget ska få genomslag på pensionen efter skatt (det är ju också vad som gäller för resten av livet som pensionär). Den totala pensionen före skatt skiljer sig åt för de olika räkneexemplen och det framgår hur de olika pensionsdelarna spelar in. Också efter skatt finns i hög grad dessa skillnader kvar.

Om alla räkneexemplen har rätt till bostadstillägg kommer dock skillnaden dem emellan att krympa betydligt. Och om de räkneexempel som arbetat till 65 år inte skulle ha rätt till bostadstillägg men övriga räkneexempel som gått i pension tidigt får bostadstillägg skulle de senare ha en klart högre inkomst, en skillnad på flera tusen kronor i månaden. Reglerna i garantipensionen avseende tidigt uttag får i ovan exempel inte den avsedda effekten på den totala inkomsten efter skatt, eftersom bostadstillägget kompenserar för pensionsförlusten efter tidigt uttag.

”För två av typfallen blir det summerat då över 100 000 kronor i lägre garantipension vid uttag innan den ålder när grundskydd börjar gälla”

Tabell 3.

Olika typfall med Garantipension1, medel för Garantipension2 och Garantipension3 samt differenser för olika tidsperioder (2021 före skatt)

Lön	Arbetar åren	Garanti-pension1	Garanti-pension2	Garanti-pension3	Medel Garanti-pension2 och Garanti-pension3	Differens Medel och Garanti-pension1 per månad	Differens Medel och Garanti-pension1 per år	Differens Medel och Garanti-pension1 20 års tid
25 000	24-64	842	1 120	1 143	1 131	-289	-3 472	-69 442
25 000	23-63	825	1 333	1 362	1 348	-523	-6 272	-125 448
25 000	22-62	810	1 526	1 575	1 551	-741	-8 887	-177 739

Tabell 4.

Total pension för olika typfall, före och efter skatt samt skillnad med och utan bostadstillägg (2022 löpande priser)

För de räkneexempel som tagit ut pension vid 64, 63 eller 62 års ålder blir den totala inkomsten efter skatt och utan bostadstillägg mellan 11 400 och 12 500 kronor i tabell 4.¹⁵ Gränsen för relativ fattigdom bör år 2022 hamna på omkring 13 500 kronor vilket betyder att räkneexemplen med tidigt pensionsuttag då hamnar en bra bit under denna gräns (men inte heller de som arbetat i 40 år och går i pension vid 65 år tar sig över gränsen¹⁶).

Det är inte ovanligt att pensionsuttag sker i åldern 63-64 år. Med slutlön 25 000 kronor och 40 års arbetsliv hamnar då pensionen efter skatt och utan bostadstillägg på omkring 12 000 kronor (tabell 4). Även om alla pensionärer har bostadsutgifter så skiljer dessa sig åt av olika orsaker. Oavsett låg medelhyran för en tvårumslägenhet i riket år 2020 på dryga 5 900 kronor (i nybyggnation omkring 8 500 kronor). Utan bostadstillägg kan den ekonomiska situationen efter bostadsutgifter då bli ansträngd och hamna nära nivån för skälig levnadsstandard, dvs 5 894 kronor för ensamboende efter bostadskostnader. Bostadstillägg är behovsprövat, men med ett sådant skulle det för medelhyran i riket ge dessa typfall med uttag i 63-64 års ålder ett tillskott på 3 000-3 500 kronor per månad. Men, som observerats i tabell 4, med bostadstillägg motverkas avsikten med garantipensionens regler vid tidigt uttag.

15 Noterbart är att för den som arbetat i 30 år (se tabell 4b i Appendix), bidrar garantipensionen till att den totala pensionen blir något högre än för räkneexemplen som arbetat 40 år med slutlön 20 000 kronor, de senare har en större inkomstpensionsbehållning än de som arbetar 30 år men får ändå en lägre total pension.

16 Se även SPF Seniorernas Trygg pension – ett pålitligt pensionssystem och rimliga pensioner avseende respektavståndet i pensionssystemet och i vilken grad det lönar sig att ha arbetat jämfört med fullt grundskydd och i relation till levnadsstandarden i samhället.

Lön	Arbetar åren	Inkomst-pension	Premie-pension	Garanti-pension 1 / 2	Inkomst-pensions-tillägg	Tjänste-pension	Total pension före skatt	Total pension efter skatt	Bostads-tillägg (BTP)	Dispo-nibel inkomst efter BTP	Skillnad efter skatt, kr/ mån	Skillnad efter skatt inkl BTP, kr/mån	Skillnad mellan tidigt uttag med BTP och arbete till 65 år utan BTP
25 000*	25-65	10 149	1 676	873	525	2 824	16 047	13 150	3 123	16 273			
25 000	24-64	9 640	1 567	854	575	2 554	15 190	12 538	3 647	16 185			
24 300	25-65	9 865	1 629	1 021	475	2 745	15 735	12 925	3 268	16 193	-387	-8	3 260
25 000	23-63	9 237	1 468	837	575	1 999	14 116	11 770	4 267	16 037	-769	15	3 498
23 250	25-65	9 438	1 559	1 244	325	2 627	15 193	12 539	3 484	16 023			
25 000	22-62	8 845	1 380	822	575	1 963	13 585	11 389	4 574	15 963	-788	105	3 786
22 300	25-65	9 051	1 495	1 446	175	2 520	14 687	12 177	3 681	15 858			

För tabell 5 har siffror från tabell 4 använts för att titta närmare på inkomstpensionstillägget (typfallen i appendix kommer inte ifråga för detta tillägg). Inkomstpensionstillägget blir högre för de med slutlön 25 000 kronor och 40 års arbete som gått i pension tidigt jämfört med de som arbetat till 65 år med något lägre slutlön. Det beror på att inkomstpensionstillägget, precis som garantipensionen, beräknas som om uttag av allmän pension sker vid 65 års ålder. Då blir den inkomstgrundade pension som ligger till grund för beräkningen högre än den faktiskt utbetalade. Vid slutlönenivå 25 000 kronor,

40 års arbetsliv och tidigt uttag medför dessa regler ett högre inkomstpensionstillägg när den inkomstgrundade pensionen hamnar närmare tilläggets maxnivå (600 kronor per månad) som ges i intervallet inkomstgrundad pension på 11 000-14 000 kronor. Med andra ord kompenserar inkomstpensionstillägget till viss del för den lägre garantipension som typfallen i detta exempel får efter tidigt uttag, och tillägget motverkar därmed avsikterna med reglerna i garantipensionen vid tidigt uttag av allmän pension.

”Bostadstillägg och inkomstpensionstillägg motverkar avsikten med garantipensionens regler vid tidigt uttag”

Tabell 5.

Total pension för olika typfall, före och efter skatt samt med inkomstpensionstillägg (IPT) för Garantipension1 och Garantipension2 (2022 löpande priser)

Lön	Arbetar åren	Garanti-pension 1 / 2	Inkomst-pensions-tillägg (IPT)	Total pension före skatt	Total pen-sion efter skatt	Differens Garanti-pension1 och Garanti-pension2	Garanti-pension 1/2 + IPT	Återstår av differens mellan Garanti-pension1 och Garanti-pension2 när IPT adderas	Åter-står av differens (%)
25 000	24-64	854	575	15 190	12 538	-167	1 429	-67	40,1%
24 300	25-65	1 021	475	15 735	12 925		1 496		
25 000	23-63	837	575	14 116	11 770	-407	1 412	-157	38,6%
23 250	25-65	1 244	325	15 193	12 539		1 569		
25 000	22-62	822	575	13 585	11 389	-624	1 397	-224	35,9%
22 300	25-65	1 446	175	14 687	12 177		1 621		

Arbetar åren	Lön	Maxnivå garanti-pension	Utbetald inkomstpension och premiepension vid 65 år (2021)
24–64	29 100	12 609	12 720
23–63	29 000		12 112
22–62	28 900		11 533

Tabell 6.

Slutlönenivå som inte ger garantipension och total allmän pension vid olika uttagsåldrar (2021 före skatt)

I tidigare avsnitt har angetts att en individ kan ha en inkomstgrundad pension som är lägre än garantipensionens maxbelopp, men ändå inte få garantipension på grund av ett tidigt pensionsuttag. I tabell 6 syns den utbetalade inkomstgrundade pension (inkomstpension och premiepension) som tre räkneexempel har vid 65 år, vid de slutlöner som gör att de hamnar precis ovanför maxbeloppet och således inte får någon garantipension. Den som gick i pension vid 64 år hade då en något lägre inkomstrelaterad pension, men som efter den årliga pensionsuppräknningen också överstiger maxnivån i garantipensionen. För typfallen i tabell 6 gäller att efter pensionering vid 63 respektive 62 år kan de år 2021 vid 65 års ålder ha en inkomstgrundad pension som är 500 respektive 1 100 kronor under maxbeloppet men ändå inte få garantipension.

Det är sannolikt att få av de individer som berörs känner till hur garantipensionen påverkas av ett tidigt pensionsuttag. Detta trots att de ekonomiska effekterna kan bli förhållandevis stora över tid, när bostadstillägg inte utgår för typfallen. Men en indikation på just tidiga uttags påverkan på

garantipensionen är visserligen de frågetecken som kan uppstå när två personer jämför sina pensioner. Två individer kan ha samma garantipensionsnivå utbetald men ha olika nivå på utbetald inkomstgrundad pension. Eller så har två individer samma inkomstbaserade pension utbetald men får olika belopp i garantipension. Därtill kan en individ ha noll kronor garantipension trots att den utbetalade inkomstrelaterade pensionen inte överstiger garantipensionens maxbelopp, medan den andra individen med samma nivå på inkomstrelaterad pension är berättigad till viss garantipension.

Därutöver kan en individ ha en lägre utbetald inkomstgrundad pension än den andre individen, där den förra borde placeras längre ned i inkomstpensionstilläggets intervaller under 11 000 kronor vilket torde ge ett lägre tillägg än för den andre, men den förste individen får ändå ett högre inkomstpensionstillägg (eftersom denne påbörjade sitt pensionsuttag tidigare). Troligen leder komplicerade regler och ovan jämförelser individer emellan emellertid till mer förvirring än klarhet kring hur olika pensionsdelar beräknas och på vilka grunder.

7. Avslutande diskussion

Ungefär var tredje person bland de yngre pensionärerna tar ut sin pension innan 65 år numera. Trots högre sysselsättning och fler år i arbete i genomsnitt än äldre generationer uppbärs garantipension bland pensionärer i åldern 65-74 år av nära tre av tio personer. Garantipensionen agerar då väldigt ofta utfyllnad till den inkomstgrundade pensionen.

Framöver väntas både åldern för grundskydd och lägsta åldern för uttag av allmän pension att flyttas upp. Det är sannolikt att framtida pensionärer kommer att kunna påbörja pensionsuttaget tidigast tre år innan grundskyddsåldern, precis som i dag. Men det är inte troligt att stora andelar av de yrkesgrupper som idag inte kan arbeta ens till 65 år på enbart några års tid kommer att kunna arbeta till 67 års ålder. Eller för den delen att alla de som idag kan arbeta till 65 år mäktar med att förlänga arbetslivet ett par år. Det är således troligt att betydande grupper pensionärer också framöver kommer att påbörja pensionsuttaget före åldern för när grundskydd kan betalas ut.

Precis som argumenterades för av lagstiftaren på 1990-talet är det avgörande att de som inte kan arbeta till 65 år, och inom en snar framtid till 67 år, fångas upp av kringliggande trygghetssystem. Istället framstår det som att en del personer snarare drivs mot att ta ut pension i förtid på grund av att bedömningarna i sjukförsäkringen är för snäva och inte beaktar den försäkrades ålder. Sammantaget har utvecklingen sedan pensionsreformen inneburit att kraven på att arbeta längre har ökat, åtgärder för ett längre arbetsliv så som arbetsmiljöåtgärder har inte prioriterats och trygghetssystemens regler har skärpts.

För sådana bedömningar och regelverk ligger mycket av ansvaret på politiken. Det före-

faller råda en diskrepans mellan lagstiftarens intentioner med trygghetssystemen åren innan 65 års ålder och hur dessa tillämpas ut i praktiken. Om människor inte ska drivas mot tidigt pensionsuttag måste trygghetssystemen fungera och ta hänsyn till ålder samt att dess åldersgränser bör höjas omgående. Förutom nämnda brister och förändringsbehov i kringliggande trygghetssystem behövs också åtgärder för att åstadkomma ett längre arbetsliv för breda grupper löntagare.

Vid tidigt uttag av pension påverkas individens inkomster på flera sätt. Den inkomstrelaterade pensionen blir lägre per månad livet ut (eftersom den förväntade livslängden blir längre vid tidigt uttag), jämfört med om uttag hade skett vid 65 år, eller 67 år i framtiden. Fram till året efter man fyllt 65 år är skatten på pensionsinkomster i dag klart högre än efter denna ålder. Och först vid 65 års ålder kan grundskydd bli aktuellt, även om behov skulle finnas tidigare. Tidigt uttag påverkar i regel också tjänstepensionen negativt i viss mån.

Därutöver medför tidigt uttag att garantipensionen som kan bli aktuell vid 65 års ålder blir lägre än om pensionsuttaget hade skett vid 65 år. Vid en slutlön på 25 000 kronor efter 40 års arbetsliv visar beräkningarna i denna rapport att garantipensionen blir omkring 300-700 kronor lägre per månad om pensionsuttag sker i åldern 62-64 år, istället för vid 65 års ålder. På årsbasis och under livet som pensionär blir det sammanlagt stora summor i lägre garantipension. Dessa effekter är dock en tydlig avsikt med beräkningsreglerna i garantipensionen, tar man ut pension tidigt ska garantipensionen inte kompensera för detta.

Som observerats kan tidigt uttag av pension leda till en ansträngd ekonomisk situation,

som inte fullt rimmar med garantipensionens syfte om generell välfärd snarare än behovsprövning. För att inte hamna i en sådan situation krävs att bostadstillägg tillkommer, vilket är just behovsprövat. Men bostadstillägget som sådant medför också att avsikterna i garantipensionens beräkningar vid tidigt uttag kompenseras för i den totala disponibla inkomsten. Detsamma gäller för inkomstpensionstillägget, som kommer att ges ganska brett precis som garantipensionen. Ett typfall med tidigt uttag och viss garantipension får ett högre inkomstpensionstillägg än ett typfall med motsvarande utbetalda inkomstgrundade pension som tar ut pension vid 65 års ålder.

Det är troligt att få människor känner till garantipensionens regler vid tidigt uttag, en ytterligare aspekt blir då att dessa regler vid tidigt uttag (precis som inkomstpensionstillägget) kan försvåra förståelsen för pensionssystemet generellt samt pensionens olika delar och på vilka grunder de bestäms. Informationen om hur tidigt uttag kan påverka en individs garantipension behöver förbättras och förenklas.

Avsikten att garantipensionen inte ska kompensera för tidigt uttag kan å ena sidan anses rimlig enligt synvinkeln att man inte ska tjäna på ett tidigt pensionsuttag och principen att arbete ska löna sig för pensionen. Men storleken på effekten på garantipensionen, särskilt vid uttag redan vid 62 eller 63 år, kan ifrågasättas. Å andra sidan blir dessa regler av mer teoretisk karaktär, i praktiken kan eventuellt bostadstillägg och det bredare inkomstpensionstillägget (från september 2021) komma in i bilden och kompensera för just det tidiga pensionsuttaget. Det kan därmed också ifrågasättas i vilken grad garantipensionens regler vid tidigt uttag fyller någon större funktion. Och om alla människor inte kan försörja sig, genom arbete eller trygghetssystem, till åldern när grundskydd blir aktuellt kan det i än högre grad ifrågasättas om tidigt pensionsuttag ska leda till en lägre garantipension.

Dessutom förlorar den som tar ut pension tidigt på detta, som tidigare nämnts, på flera andra sätt. Den inkomstrelaterade allmänna pensionen (och i regel även tjänstepensionen) blir lägre livet ut, högre skatt betalas initialt och grundskydd kan inte fås före 65 års ålder. Om bostadstillägg inte utgår kan ett typfall med tidigt uttag dessutom hamna på en väl låg inkomstnivå. Om garantipensionen ska vara av mer allmän karaktär snarare än behovsprövat blir reglerna avseende tidigt uttag inte logiska.

Sammantaget är det rimligt att garantipensionen har regler som gör att tidigt uttag får en viss effekt, men storleken på effekten av dessa regler i dag kan bli väl stora samt mot bakgrund av att individen på flera andra sätt ändå förlorar ekonomiskt på ett tidigt uttag. Samtidigt som trygghetssystemen inte fungerar som tänkt för att människor inte ska drivas mot just ett tidigt pensionsuttag. Visserligen kan nämnda effekt motverkas av såväl bostadstillägg som inkomstpensionstillägg. Det är särskilt bostadstillägget som generellt sett motverkar principen om att arbete ska löna sig för pensionen. I sammanhanget kan konstateras att det i pensionsystemet lönar sig dåligt att ha arbetat i pensionshänseende för de som haft låg eller medelinkomst. Den som arbetat i dryga 40 år, oavsett inkomstnivå, borde få en sammanlagd pension på en nivå som gör att man inte kommer i fråga för grundskyddet, men då krävs förändringar i systemet så som högre pensionsavsättningar. Då skulle inte bara arbete löna sig bättre och färre komma i fråga för grundskydd efter ett långt arbetsliv utan systemet skulle också bli mindre komplext för den enskilde.

Frågan om garantipension vid tidigt uttag kan inte lösas separat utan behöver sättas i en större kontext där till exempel garantipensionens syfte, total pension, pensionsavgiftsnivån, bostadstillägg, inkomstpensionstillägg, förhöjt grundavdrag, kringliggande trygghetssystem och ett längre arbetsliv också ingår. Det behövs en total översyn av hela pensionssystemet.

Referenser

Statliga utredningar, propositioner mm

En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet, SOU 2021:69

Förbättrat grundskydd för pensionärer, Prop. 2018/19:134

Garantipension, m.m., Prop 1997/98: 152
Inkomstpensionstillägg, Ds 2020:7

Konsekvenser av justerade åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghets-system, PM 2021-03-08 S2021/02250, Socialdepartementet

Pensionsåldersutredningen, SOU 2013:25

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

Rapporter, publikationer mm

Inspektionen för socialförsäkringen, Striktare sjukförsäkring och tidig ålderspensionering, Rapport 2014:7

LO (2015), Vem kan jobba till 67? En rapport om medelpensioneringsåldern i olika LO yrken

Pensionsmyndigheten, Faktablad
"Garantipension – för dig som är född 1938 eller senare", uppdaterat 2021-02-26

Pensionsmyndigheten (2021), Grundskydd från grunden – alternativa sätt att utforma ett pensionssystemets grundskydd

Pensionsmyndigheten (2021), Pensionsnivå utifrån längd på arbetslivet och inkomstnivå

Pensionsmyndigheten (2019), Pensionsnivåer och kompensationsgrader för nytillkomna pensionärer 2016

Pensionsmyndigheten (2021), Pensionsåldrar och arbetslivets längd. Svar på regleringsbrevsuppdrag 2021

Pensionsmyndigheten (2018), Pensionärer med grundskydd

Pensionsmyndigheten, Vägledning 2010:2
Allmän pension för personer födda 1938 eller senare, - Att ta ut pension, version 6

Pensionsmyndigheten (2020), Årliga omräkningar av inkomstpensionen 2002 – 2020

Pensionsmyndigheten (2021), Årsredovisning 2020

Pensionsmyndigheten (2018), Äldre med låga inkomster

SPF Seniorerna (2021), Trygg pension – ett pålitligt pensionssystem och rimliga pensioner

Artiklar, statistik mm

"Allt fler LO-medlemmar utan sjukpenning",
tidningen Fastighetsfolket, 2019-05-24

Eurostat databas: At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex

Pensionsmyndigheten, databas: Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd; Allmän pension – utbetalningar

Pensionsmyndigheten, webbsida: Korta pensionsfakta; Så beräknas din pension; Så fungerar pensionen; Höjd pensionsålder

Pensionsmyndigheten, Typfallsmodellen version 4 (2021-03-22)

SCB, databas: Hyror; Inkomst av tjänst

Swedbank, Pressmeddelande: Unga inställda på ett längre arbetsliv – men vill ha mer i pension än vad pensionssystemet ger, 2021-03-02

"Vi har väntat länge nog på en bättre sjukförsäkring" debattartikel av TCO, LO och SACO I Expressen, 2021-01-09

Appendix

Tabell 1b.

Total pension (inklusive inkomstpensionstillägg, IPT, och tjänstepension) för olika typfall samt differens Garantipension1 och Garantipension2 (2021 före skatt)

Lön	Arbetar åren	Inkomst-pension	Premie-pension	Garanti-pension	Total pension före skatt, inkl IPT och tjänste-pension	Garanti-pension1	Garanti-pension2	Differens Garantipension1 och Garantipension2
20 000*	25–65	7 767	1 195	1 993	13 169			
20 000	24–64	7 546	1 195	1 885	12 627	1 885		-219
19 450	25–65	7 554	1 162	2 104	12 973		2 104	
20 000	23–63	7 231	1 123	1 871	11 792	1 871		-407
18 600	25–65	7 223	1 111	2 278	12 671		2 278	
20 000	22–62	6 924	1 055	1 859	11 378	1 859		-570
17 850	25–65	6 933	1 067	2 429	12 405		2 429	
25 000	35–65	6 874	1 494	2 339	13 273			
25 000	34–64	6 759	1 494	2 203	12 792	2 203		-196
24 600	35–65	6 764	1 470	2 399	13 160		2 399	
25 000	33–63	6 494	1 404	2 186	11 911	2 186		-354
23 650	35–65	6 502	1 413	2 540	12 887		2 540	
25 000	32–62	6 234	1 320	2 171	11 547	2 171		-510
22 700	35–65	6 241	1 356	2 681	12 615		2 681	

Lön	Arbetar åren	Garanti-pension1	Garanti-pension3	Differens Garanti-pension1 och Garanti-pension3
20 000	24-64	1 885	2 124	-239
20 000	23-63	1 871	2 300	-429
20 000	22-62	1 859	2 471	-612
25 000	34-64	2 203	2 443	-240
25 000	33-63	2 186	2 598	-412
25 000	32-62	2 171	2 750	-579

Tabell 2b.

Olika typfall med Garantipension1 och Garantipension3 (2021 före skatt)

Tabell 3b.

Olika typfall med Garantipension1, medel för Garantipension2 och Garantipension3 samt differenser för olika tidsperioder (2021 före skatt)

Lön	Arbetar åren	Garanti-pension1	Garanti-pension2	Garanti-pension3	Medel Garanti-pension2 och Garanti-pension3	Differens Medel och Garanti-pension1 per månad	Differens Medel och Garanti-pension1 per år	Differens Medel och Garanti-pension1 20 års tid
20 000	24-64	1 885	2 104	2 124	2 114	-229	-2 750	-55 002
20 000	23-63	1 871	2 278	2 300	2 289	-418	-5 016	-100 322
20 000	22-62	1 859	2 429	2 471	2 450	-591	-7 089	-141 784
25 000	34-64	2 203	2 399	2 443	2 421	-218	-2 614	-52 288
25 000	33-63	2 186	2 540	2 598	2 569	-383	-4 598	-91 953
25 000	32-62	2 171	2 681	2 750	2 716	-545	-6 534	-130 682

Tabell 4b.

Total pension för olika typfall, före och efter skatt samt skillnad med och utan bostadstillägg (2022 löpande priser)

Lön	Arbets- åren	Inkomst- pension	Premie- pension	Garanti- pension 1 / 2	Inkomst- pensions- tillägg	Tjänste- pension	Total pension före skatt	Total pension efter skatt	Bostads- tillägg	Dispo- nibel inkomst efter bostads- tillägg	Skillnad efter skatt, kr/ mån	Skillnad efter skatt inkl bostads- tillägg, kr/mån	Skillnad mellan tidigt uttag med bostads- tillägg och arbete till 65 år utan bostads- tillägg
20 000*	25-65	8 118	1 340	1 934	0	2 261	13 653	11 438	4 155	15 593			
20 000	24-64	7 712	1 253	1 920	0	2 043	12 928	10 907	4 574	15 481	-386	-80	4 188
19 450	25-65	7 895	1 304	2 051	0	2 198	13 448	11 293	4 268	15 561			
20 000	23-63	7 390	1 174	1 906	0	1 600	12 070	10 235	5 069	15 304	-831	-206	4 239
18 600	25-65	7 549	1 247	2 232	0	2 102	13 130	11 065	4 444	15 509			
20 000	22-62	7 076	1 103	1 894	0	1 572	11 645	9 902	5 314	15 216	-945	-228	4 369
17 850	25-65	7 246	1 197	2 391	0	2 018	12 852	10 847	4 597	15 444			
25 000	35-65	7 251	1 676	2 264	0	2 620	13 811	11 552	4 049	15 601			
25 000	34-64	6 908	1 567	2 246	0	2 385	13 106	11 049	4 457	15 506	-418	-78	4 039
24 600	35-65	7 135	1 649	2 326	0	2 580	13 690	11 467	4 117	15 584			
25 000	33-63	6 637	1 468	2 229	0	1 865	12 199	10 336	4 980	15 316	-922	-218	4 058
23 650	35-65	6 859	1 585	2 475	0	2 483	13 402	11 258	4 276	15 534			
25 000	32-62	6 371	1 380	2 212	0	1 860	11 823	10 042	5 198	15 240	-1 015	-252	4 183
22 700	35-65	6 584	1 522	2 624	0	2 386	13 116	11 057	4 435	15 492			

www.spfseniorerna.se

Box 225 74, 104 22 Stockholm

Tel 08-692 32 50

info@spfseniorerna.se

SPF
SENIORERNA