

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget, Ds 2022:3, S2022/00858

Garantitilläggets syfte är att långsiktigt stärka ekonomin för pensionärer med låga inkomster. Utifrån det syftet är förslaget onödigt komplicerat och förenat med nackdelar och risker.

Motsvarande höjning av pensionerna kan åstadkommas avsevärt enklare, utan de nackdelar som förslaget innebär, och till lägre administrationskostnader inom ramen för nuvarande pensionssystem.

Vidare avviker förslaget från den nuvarande systematiken i socialförsäkringsbalken på så sätt att garantitillägget i balken definieras som bostadstillägg, men i sak är att likna vid garantipension. Detta skapar tolknings- och tillämpningsproblem, vilket äventyrar rättssäkerheten för enskilda.

1 Specifika synpunkter på förslaget

1.1 Garantipension eller bostadstillägg? (Avsnitt 4.2 och 4.3)

Den föreslagna förmånen garantitillägg i bostadstillägg anges vara en förmån inom bostadstillägg till pensionärer. Reglerna om rätten till förmånen och beräkning av densamma har därför placerats i socialförsäkringsbalkens avdelning G om bostadsstöd. Effekten av den föreslagna förmånen avses dock motsvara en höjning av garantipensionen och förmånsreglerna är också skrivna med utgångspunkt i reglerna om garantipension och avviker endast marginellt från dessa. Även om garantitillägget anges vara ett stöd för boende- och hushållskostnader finns det i bestämmelserna inget samband mellan en individs eventuella bostadskostnad och rätten till garantitillägg. Istället är det andra faktorer, främst försäkringstid och inkomster som påverkar förmånens storlek. I allt väsentligt menar Pensionsmyndigheten att garantitillägget i bostadstillägg, trots sin benämning, är en förmån som nära anknyter till garantipensionen. Genom att avvika från den nuvarande systematiken i socialförsäkringsbalken skapas tolknings- och tillämpningsproblem vilket äventyrar rättssäkerheten (se avsnitt 1.3). Hur en förmån definieras i nationella förhållanden har även betydelse för hur förmånen ska kategoriseras i internationella sammanhang (se avsnitt 1.4).

www.pensionsmyndigheten.se

1.2 Beviljande av förmån utan ansökan (avsnitt 4.6.2)

Huvudprincipen inom socialförsäkringen är att förmåner lämnas efter ansökan (110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken). Endast undantagsvis utgår ersättning automatiskt (110 kap. 6 § socialförsäkringsbalken). När det gäller pensionsförmånerna frångås ansökningskravet i två specifika situationer, dels när den försäkrade har hel sjukersättning före 65-årsdagen, dels för tilläggspension, då en försäkrad född under åren 1938–1953 haft inkomstpension utan att ha rätt till tilläggspension och sedermera får rätt till tilläggspension. När det gäller bostadsstödsförmånerna görs däremot inga undantag från ansökningskravet.

Garantitillägget föreslås lämnas utan krav på ansökan. Skälen för detta anges vara vikten av att tillägget ska komma alla till del som har rätt till det och att nödvändiga uppgifter redan finns tillgängliga för myndigheten. Detta är dock ett tydligt avsteg från huvudprincipen inom socialförsäkringen och situationen liknar inte heller befintliga undantag. Dessa avser förhållanden då en förmodat huvudsaklig försörjning i form av en förmån ska ersättas med en annan eller då en begränsad grupp personer, vilka har en löpande förmån, får rätt till ytterligare en förmån som de i huvudsak själva tjänat in till. Även vid införandet av inkomstpensionstillägget gjordes undantag från kravet på ansökan, men då begränsat till den grupp som vid ikraftträdandet redan hade uttag av allmän pension. Pensionsmyndigheten anser att samma ordning bör gälla i förhållande till garantitillägget då de skäl som anges för undantaget inte är unika för den förmånen.

Oavsett om förmånen utgår automatiskt eller efter ansökan får den som tar emot ersättningen förpliktelser i förhållande till Pensionsmyndigheten. Exempelvis måste mottagaren av en förmån anmäla ändrade förhållanden som påverkar ersättningens storlek (110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken) och kan även bli återbetalningsskyldig för ersättning som utgår felaktigt (108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken). Promemorior saknar emellertid en problematisering av detta. Pensionsmyndigheten anser att det är önskvärt med en belysning av dessa aspekter i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

1.3 Bestämmelser om ändring och vissa gemensamma bestämmelser (avsnitt 4.5 och 4.6)

Eftersom den föreslagna förmånen kategoriseras som bostadstillägg är utgångspunkten att det är de särskilda handläggningsreglerna för bostadstillägg som ska tillämpas vid handläggningen av förmånen. Den starka kopplingen till garantipensionen har dock gjort det nödvändigt att göra ett stort antal undantag från bostadstilläggets regelverk, bland annat i förhållande till reglerna om omprövning och omräkning i 103 kap. 2–4 §§ i socialförsäkringsbalken. Även detta avviker från systematiken i socialförsäkringsbalken, vilket riskerar skapa tolknings- och tillämpningsproblem och som därigenom äventyrar rättssäkerheten för den enskilde.

1.4 Kategorisering av garantitillägget i förhållande till de EU-rättsliga samordningsbestämmelserna och bilaterala avtal (avsnitt 4.7 och 4.8)

Diskrepansen mellan den formella nationella kategoriseringen av garantitillägget som bostadstillägg i socialförsäkringsbalken och att förmånen till sin konstruktion kan betraktas som garantipension skapar också frågor om kategorisering, tolkning och

tillämpning i förhållande till EU-rätten och tillämpligheten av bilaterala socialförsäkringsavtal.

I promemorian bedöms den föreslagna förmånen, utifrån sin konstruktion, utgöra en pensionsförmån enligt EU-förordning 883/2004 (kap. 5) som, avseende födda 1938 eller senare, utgör en så kallad minimiförmån (artikel 58). Kategorisering av förmåner i förhållande till EU-rätten är dock alltid förknippad med viss osäkerhet. Bedömningen sker som utgångspunkt på nationell nivå och ska ta hänsyn till förmånens syfte och utformning. Denna bedömning kompliceras av medlemsländernas olika konstruerade förmånssystem och syften med dessa och av att praxis från EU-domstolen får anses vara svårtydd och ibland motsägelsefull. En kategorisering kan också komma att överprövas av EU-domstolen och får därför anses slutligen fastställd först efter en eventuell sådan prövning. Så har, vilket tas upp i promemorian, också skett avseende garantipensionen för födda 1938 eller senare, med stora administrativa konsekvenser och kostnader som följd. Diskrepansen mellan den formella nationella kategoriseringen av garantitillägget som bostadstillägg och att förmånen till sin konstruktion utgör garantipension samt det komplicerade regelverk detta förhållande skapar ökar komplexiteten och osäkerheten avseende den EU-rättsliga kategoriseringen av förmånen. Det gäller även tolkning och tillämpning av EU-rätten i stort avseende den föreslagna förmånen. Problematiken innebär att rättssäkerheten kan komma att äventyras utifrån ett EU-rättsligt perspektiv.

Pensionsmyndigheten anser mot denna bakgrund att frågan om garantitilläggets EU-rättsliga kategorisering skulle behöva utredas mer grundligt, särskilt med avseende på garantitilläggets koppling till förmånen bostadstillägg till pensionärer, vilken förmån kategoriseras som en icke- avgiftsfinansierad förmån enligt artikel 70 i EU-förordning 883/2004. Frågan är om garantitilläggets författningsmässiga placering inom förmånen bostadstillägg, vid en eventuell prövning av EU-domstolen, möjligen också skulle kunna påverka bostadstilläggets nuvarande kategorisering, vilket i sin tur skulle kunna påverka Pensionsmyndighetens handläggning av ärenden om bostadstillägg.

I förhållande till bilaterala konventioner görs bedömningen i promemorian att den föreslagna förmånen är ett bostadstillägg och därför inte omfattas av dessa konventioner. Det konstateras också i promemorian att vad som bör anses ingå i avtalet bestäms direkt mellan de avtalslutande parterna. Det finns en diskrepans mellan den formella nationella kategoriseringen av garantitillägget som bostadstillägg och att den till sin konstruktion utgör garantipension. Det förhållandet leder till ett komplicerat regelverk som i sin tur gör att bedömningen avseende tillämpligheten av bilaterala konventioner och i synnerhet behovet av att informera avtalsparten om förmånen blir mycket osäker.

1.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (avsnitt 4.10)

På grund av den korta tid som Pensionsmyndigheten har till sitt förfogande för införandet av garantitillägget och tiden mellan ikraftträdandet och första utbetalningsmånaden saknas tillräcklig tid för kommunikering och utredning i övrigt inför beslut om förmånen för de som vid ikraftträdandet redan har uttag av allmän ålderspension. Detta problem adresseras i promemorian genom en övergångsbestämmelse (punkten 3). Bestämmelsens inledande lydelse är ”Ett beslut om garantitillägg i bostadstillägget som avser augusti 2022 ska fattas...”.

Pensionsmyndigheten tolkar bestämmelsen som att den avser just beslut tillsvidare om den föreslagna förmånen för de som redan har uttag av allmän pension.

Som nämns i promemorian kommer bestämmelsen att innebära ett avsteg från Pensionsmyndighetens sedvanliga utrednings- och kommuniceringsskyldighet (110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken och 25 § förvaltningslagen). Utifrån ordinarie regelverk kan detta komma att leda till risk för felaktiga utbetalningar på sikt med anledning av felaktiga eller ofullständiga beräkningsunderlag. Detta förhållande riskerar att stå i konflikt med uppdraget i Pensionsmyndighetens regleringsbrev, där det anges att Pensionsmyndigheten ska bidra till att utbetalningarna från välfärdssystemet ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas.¹ Det är också oklart vilket det juridiska utrymmet är för myndigheten att ändra beslut eller räkna om förmånen i dessa situationer vid en senare tidpunkt om det uppdagas att beräkningsunderlaget varit felaktigt. Mot denna bakgrund kan de som redan har uttag av allmän pension och som beviljas den föreslagna förmånen med stöd av nämnda övergångsbestämmelse komma att behandlas annorlunda än de som senare kommer att beviljas förmånen i samband med beviljande av allmän pension.

Pensionsmyndigheten anser att den föreslagna punkten 4 i övergångsbestämmelserna inte är behövlig eftersom myndigheten har förutsättningar att tillämpa lydelsen i 103 kap. 2 i den nya lydelsen och 3 a §§ redan från och med lagens ikraftträdande.

2 Konsekvenser av förslaget

2.1 Garantitillägget i bostadstillägg gör det svårare att förutse och förstå pensionen och pensionssystemet

Pensionssystemet med dess olika delar, allmän pension, tjänstepension och eget pensionssparande, upplevs av många som komplicerat. Det föreslagna garantitillägget bidrar till att pensionssystemet och särskilt den allmänna pensionen blir ännu svårare att förstå. Det finns sedan tidigare fyra skattefinansierade förmåner för dem med låga pensioner (garantipension, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd). Tillsammans med den senaste beslutade förmånen inkomstpensionstillägget och det nu föreslagna garantitillägget kommer pensionssystemet, utöver den inkomstgrundade pensionen, att bestå av sammanlagt sex skattefinansierade pensionsförmåner som syftar till att ge personer med låg pension en tillräcklig inkomst. Samtliga förmåner prövas mot andra inkomster men på sex olika sätt. Därutöver behandlas de inte lika i skattehänseende. Det är, enligt Pensionsmyndigheten, en ordning som försvårar förståelsen och minskar förtroendet för systemet.

För den enskilde pensionsspararen kan det bli svårare att veta vad hen kan göra för att påverka storleken på sin pension. Garantitillägget medför tillsammans med inkomstpensionstillägget att livsinkomstprincipen inte längre gäller för en allt större del av pensionsspararna. En erfarenhet från införandet av inkomstpensionstillägget, vilket kan antas gälla även för garantitillägget, är att det är svårt för den enskilde att

¹ RB 2021-12-22 II:1 S2021/08063, 2021/08064 Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Pensionsmyndigheten, *Mål för minskade felaktiga utbetalningar*.

förstå varför man är berättigad till tillägget eller inte och vilken nivå av ersättning man är berättigad till.

Pensionsmyndigheten har enligt 2 § i myndighetsinstruktionen² i uppdrag att informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen. Pensionsmyndigheten framförde i sitt remissvar på förslaget om inkomst-pensionstillägg att det tillägget skulle göra det svårare att informera om vad som bestämmer individens pension. Den nya förmånen garantitillägg ökar dessa svårigheter. Sammantaget får vi ett system som är så motsägelsefullt och komplicerat att det kan ifrågasättas om det är möjligt för medborgarna att försöka förstå det. Om garantitillägget införs bör myndighetens informationsuppdrag ses över.

2.2 Konsekvenser för Pensionsmyndighetens övriga utvecklingsarbete på grund av införandet av garantitillägget

Pensionsmyndigheten ska enligt regleringsbrevet för 2022 vidta förberedande åtgärder för att kunna säkerställa att garantitillägget kan börja betalas ut senast från och med augusti 2022. Myndigheten ska därutöver säkerställa att Försäkringskassan får de underlag som är nödvändiga för att i tid kunna betala ut garantitillägget på uppdrag av Pensionsmyndigheten.

Konsekvenser för Pensionsmyndighetens utvecklingsverksamhet till följd av införandet av garantitillägget är omfattande och påverkar bland annat programmet NextGen som syftar till att etablera nya förmånssystem för myndighetens verksamhet har behövts nedprioriteras kraftigt under 2022. Pensionsmyndighetens befintliga förmånssystem hos Försäkringskassan måste vidareutvecklas för att möjliggöra införandet av den nya förmånen, detta medför att även Försäkringskassans utveckling inom ramen för NextGen måste prioriteras om och skjutas på framtiden.

2.3 Administrativa konsekvenser för Pensionsmyndigheten

De administrativa konsekvenserna för Pensionsmyndigheten av det föreslagna garantitillägget bedöms bli omfattande. Det föreslagna garantitillägget omfattar inte bara en första prövning av rätten till förmånen i förhållande till ett stort antal befintliga pensionärer utan den föreslagna höjningen av fribeloppet för bostadstillägg bedöms kunna generera uppemot 100 000 nya ansökningar om bostadstillägg för pensionärer. I dessa volymuppskattningar ingår även konsekvenser av det utökade konsumtionsstödet inom bostadstillägg som föreslås gälla från samma tid som garantitillägget.

För att handlägga den nya förmånen krävs en uppbyggnad av en ny och utökad kapacitet i myndighetens handläggning. På grund av den korta införandetiden kommer Pensionsmyndigheten inte kunna rekrytera nya handläggare i den omfattning och takt som krävs, vilket innebär att den nya förmånen får en undanträngande effekt på verksamheten då resurser måste tas från andra delar i verksamheten. I förlängningen kommer Pensionsmyndigheten att behöva resurstillskott för att hantera administrationen av garantitillägg men också för att under de kommande åren ”arbeta

² Förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

ikapp” och hantera dessa undanträngningseffekter som garantitillägget får på annan verksamhet. Konsekvenser kommer således att uppstå inom flera av de områden som regeringen prioriterat i regleringsbrev för Pensionsmyndigheten 2022, bland annat när det gäller handläggningstider för bostadstillägg, tillgänglighet och svarstider i telefoni, felaktiga utbetalningar och återkrav. Möjligheten att nå dessa mål minskar ytterligare med införandet av garantitillägget.

Det är cirka 1,7 miljon befintliga pensionärer som initialt ska prövas för det föreslagna garantitillägget och därutöver prövas även rätten till bostadstillägg utifrån ett högre fribelopp. Således kommer cirka 1,7 miljoner beslutsbrev att behöva skickas ut. Under 2022 bedöms antalet inkommande samtal och e-post att öka till följd av den uppmärksamhet som den nya förmånen sannolikt får i media.

Införandet av garantitillägget bedöms påverka inflödet av omprövningsärenden till Pensionsmyndigheten. När inkomstpensionstillägget infördes 2021 begärde ca 4 700 personer omprövning av sina beslut om inkomstpensionstillägg, vilket kan jämföras med det totala antalet, 5 700 – 6 000 omprövningar som myndigheten hanterar varje år.

2.4 Ekonomiska konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Eftersom regeringen inte har tillfört några medel för Pensionsmyndighetens uppdrag om garantitillägget kommer de nödvändiga åtgärder som pågår inom hela myndigheten medföra undanträngningseffekter med försämrade verksamhetsresultat i övrigt som följd. Dessa effekter har delvis redan realiserats eftersom myndighetens arbete med uppdraget kring garantitillägget redan har startat för att möjlighet ska finnas att hålla tidplan. Att garantitillägget helt finansieras med anslag över statsbudgeten styr i sin tur vilken verksamhet som får stå tillbaka till förmån för garantitillägget.

Pensionsmyndigheten bedömer att de föreslagna regeländringarna kommer att innebära ökade administrativa kostnader om 202 miljoner kronor för 2022 och därefter beräknas de ökade kostnaderna uppgå till 126 miljoner kronor per år. För att kunna betala ut garantitillägg måste it-utveckling göras både på Pensionsmyndigheten och i Försäkringskassans system. Omfattningen av myndigheternas insatser beräknas till 125 miljoner kronor. Förvaltningskostnaderna beräknas till 27 miljoner 2023 och därefter 20 miljoner per år.

Om riksdagen inte skulle bifalla förslaget till saknar det nedlagda it-utvecklingsarbetet som måste göras under första halvåret nytta. Upptagna investeringslån i Riksgälden måste då återbetalas och kostnadsföras hos Pensionsmyndigheten under 2022 istället för att aktiveras och avskrivs under en längre period. För sådana kostnader, för närvarande beräknade till 87 miljoner kronor, saknar Pensionsmyndigheten i nuläget finansiering.

Ovanstående kostnadsestimat preciseras i Pensionsmyndighetens budgetunderlag till regeringen för 2023-2025 (VER 2022-37).

3 En likartad höjning som garantitillägget går att uppnå enklare, billigare och inom ramen för nuvarande pensionssystem

Pensionsmyndigheten delar den uppfattning som framförs i promemorian att det finns en målkonflikt mellan livsinkomstprincipen och grundskyddet för pensionärer.³

Garantitilläggets syfte är att långsiktigt stärka ekonomin för pensionärer med låga inkomster från det allmänna pensionssystemet. Utifrån det syftet är förslaget onödigt komplicerat och förenat med nackdelar och risker. Motsvarande höjning går att uppnå utan förslagets nackdelar inom ramen för det nuvarande pensionssystemet. Det kan ske genom att höja nivån på den befintliga garantipensionen samt göra motsvarande justering av bostadstilläggets fribeloppsgräns. Eftersom garantitillägget i praktiken utformas som garantipensionen och använder i stort sett samma beräkningsunderlag är det betydligt enklare att höja den befintliga garantipensionen på motsvarande sätt som gjordes vid höjningen av grundskyddet 2020. Den högsta höjningen behöver då vara högre än 1 000 kronor per månad eftersom garantitillägget, till skillnad mot garantipensionen, är en skattefri förmån. Det innebär att kostnaden på statens budget blir högre än med det skattefria garantitillägget. Om man dock beaktar ökade skatteintäkter för kommunerna så kan nettoeffekten för samhällsekonomin hållas på samma nettokostnadsnivå.

Den korta remisstiden på två veckor medger inte att Pensionsmyndigheten kan presentera ett komplett alternativt förslag. Pensionsmyndigheten redovisar här dock huvuddragen för ett sådant, där syftet varit att uppnå en likartad fördelningsprofil och en likartad nettokostnad. Alternativet innebär att garantipensionens basnivå höjs med 0,309 prisbasbelopp och att en motsvarande justering görs av bostadstilläggets fribelopp. Hur utfallet av ett sådant alternativ blir, jämfört med garantitillägget enligt promemorian, framgår av tabellen nedan. Att höjningen är just 0,309 prisbasbelopp är inget förslag från Pensionsmyndigheten utan ett exempel som enkelt kan justeras.

	Garantitillägg	Höjd garantipension
Antal som får ökad disponibel inkomst	1 072 000	1 093 000
Genomsnittlig nettoinkomstökning för dem som påverkas av förslaget, kr per månad	731	702
Genomsnittlig nettoinkomstökning för dem med garantipension januari 2022, kr per månad	802	837
Utgiftshöjning på statens budget, miljarder kr	8,9	11,5
Utgiftshöjning bostadstillägg, miljarder kr	0,6	0,5
Utgiftshöjning äldreförsörjningsstöd, miljarder kr	-0,08	-0,1
Ökad kommunal och statlig skatt, miljarder kr	0	2,7

³ Ds 2022:3 Garantitillägg i bostadstillägget s. 67.

Ungefärlig utgiftsökning efter skatt, miljarder kr	9,4	9,2
--	-----	-----

Garantipensionen indexeras med prisbasbeloppet och följer alltså prisutvecklingen. Garantitillägget föreslås istället knytas till den följsamhetsindexering som gäller för inkomstpensionen. Att tillämpa olika indexering inom grundskyddet förenklar inte förståelsen. Om följsamhetsindexering ska gälla för den nya förmånen bör en sådan indexering också övervägas för garantipensionen.

Pensionsmyndigheten kan givetvis vara behjälplig vid fortsatta analyser och arbete med ett eventuellt alternativt förslag.

Detta remissvar har beslutats av Pensionsmyndighetens styrelse efter föredragning av jurist Johan Schütt. Närvarande från styrelsen har varit ordförande Ingrid Burman samt ledamöterna Anita Johansson, Marcus Karlsson (reserverar sig mot beslutet enligt nedan), Eva Vestin, Sven-Erik Bucht, Tom Madell, Golnaz Hashemzadeh Bonde (reserverar sig mot beslutet enligt nedan), Wendla Thorstensson och generaldirektör Daniel Barr (reserverar sig mot beslutet enligt nedan).

Ingrid Burman

Johan Schütt

Reservation generaldirektör Daniel Barr samt ledamöterna Golnaz Hashemzadeh Bonde och Marcus Karlsson:

Vi reserverar oss till förmån för tjänstemännens ursprungliga förslag (bilaga 1). Detta förslag ger, enligt vår uppfattning, en mer rättvisande bild av myndighetens analys.