

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget (Ds 2022:3)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) kan varken tillstyrka eller avstyrka förslagen och bedömningarna i promemorian, eftersom vi utifrån den utredning och konsekvensbeskrivning som finns i promemorian inte kan ta ställning till om förslagen och bedömningarna är ändamålsenliga.

I det följande kommenterar vi några av förslagen särskilt.

4.2 En ny förmån inom pensionssystemet för vissa pensionärer

Oklart varför det krävs en ny förmån

Målet med att införa garantitillägget är att långsiktigt förbättra den ekonomiska situationen för pensionärer med låga inkomster från det allmänna pensionssystemet. Utifrån underlaget i promemorian är det oklart för oss varför detta kräver en ny förmån. ISF saknar en analys i promemorian av vilka möjligheter som finns att uppnå målet genom höjda nivåer i befintliga förmåner i grundskyddet.

Konstruktionen av garantitillägget är något ologisk

ISF anser att den föreslagna förmånens konstruktion är något ologisk. Garantitillägget beskrivs i promemorian som en ny förmån inom bostadstillägget, men till sin konstruktion framstår det på många sätt som en förstärkning av garantipensionen. Utifrån vad som framkommer av promemorian har vi svårt att se vad som gör garantitillägget till ett tillägg till bostadstillägget. Exempelvis är rätten till förmånen starkt knuten till om en person har rätt till garantipension och förmånen ska, liksom garantipensionen, lämnas utan ansökan. Dessutom ska andra bestämmelser gälla för garantitillägget än för det ordinarie bostadstillägget i fråga om interimistiska beslut, anmälningsskyldighet, ändring, omprövning och bankers m.m. uppgiftsskyldighet (avsnitt 4.6.2). I regel är dessa bestämmelser i stället utformade på samma sätt som för

garantipensionen. Garantitillägget är också, till skillnad från det ordinarie bostadstillägget, konstruerat som en helt individuell förmån.

Vidare föreslås i promemorian att garantitillägget ska reducera bostadstillägget (avsnitt 4.9). Det är samma ordning som gäller för garantipensionen. Men när garantitillägget görs till en del av bostadstillägget framstår det som ologiskt att det ordinarie bostadstillägget ska reduceras av ett tillägg till bostadstillägget.

Dessutom föreslår promemorian en höjning av fribeloppet i det ordinarie bostadstillägget för att kompensera för reduktionen (avsnitt 4.9). Men konsekvensen blir att det höjda fribeloppet gynnar en betydligt större grupp pensionärer än de som faktiskt får del av garantitillägget. Det leder rentav till att en grupp pensionärer som tidigare inte fått del av pensionssystemets grundskydd blir berättigade till bostadstillägg. ISF har utifrån vad som framkommer av promemorian svårt att förstå vilka överväganden och prioriteringar som ligger bakom denna konstruktion.

Garantitillägget gör pensionssystemet mer svåröverskådligt

ISF anser att införandet av en ny förmån, med den relativt komplicerade konstruktion som beskrivs i promemorian, gör pensionssystemet mer svårbegripligt och svåröverskådligt för pensionssparare och pensionärer. Det kan också göra det svårare för Pensionsmyndigheten och andra aktörer att informera om pensionssystemet och att bistå med prognoser om människors framtida pensioner.

4.4 Beräkning och utbetalning av garantitillägget

Oklart varför garantitillägget ska följsamhetsindexeras

Grundskyddet i pensionssystemet är konstruerat så att det i vissa delar följer prisutvecklingen och i andra delar baseras på fasta belopp. Det har inneburit att grundskyddet över tid har tappat i värde jämfört med inkomstpensionen, som följer inkomstutvecklingen i samhället (ISF, *Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna under de senaste 30 åren*. Rapport 2022:2). ISF anser därför att det kan finnas skäl att överväga en indexering som gör grundskyddet mer robust över tid.

Promemorian föreslår att större delen av garantitillägget följsamhetsindexeras. Syftet är att garantitilläggsbeloppet inte ska minska i betydelse i förhållande till den inkomstgrundade pensionen. Detta syfte uppnås för den enskilda pensionären, men följsamhetsindexeringen innebär att garantitillägget som förmån kommer att tappa i värde över tid jämfört med inkomstutvecklingen i samhället och den inkomstgrundade pensionen.

Hittills har det varit liten skillnad mellan följsamhetsindexering och den prisindexering som används i andra delar av grundskyddet. I vissa

situationer kan följsamhetsindexering få oönskade konsekvenser i form av nominella sänkningar av tillägget. Det gäller i synnerhet vid eventuell balansering, då den årliga omräkningen baseras på ett lägre indextal. Detta inträffar när inkomstpensionssystemets skulder överstiger dess tillgångar. Det är inte uppenbart varför grundskyddet ska kopplas till ekonomin i inkomstpensionssystemet på detta sätt.

ISF noterar också att Pensionsmyndigheten nyligen har analyserat inkomstpensionens följsamhetsindexering och den förskottsränta som indexeringen baseras på (Pensionsmyndigheten, *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar?* VER 2021-334, 2021). Pensionsmyndigheten bedömer att konstruktionen kan innebära oönskade fördelningseffekter och att det finns sakliga skäl för en lägre förskottsränta. Om reglerna för följsamhetsindexeringen ifrågasätts, och eventuellt kan komma att ändras, medför det en osäkerhet om vad en sådan indexering på sikt kommer att innebära. Det kan tala emot att i dag knyta en ny förmån i pensionssystemet till följsamhetsindex.

4.7 Garantitillägget och EU-rättsliga samordningsbestämmelser

Olika regler om exporterbarhet för olika åldersgrupper

Den förslagna konstruktionen av förmånen innebär att garantitillägget kommer att kunna betalas ut till pensionärer födda 1937 och tidigare som är bosatta inom hela EU/EES-området. För pensionärer födda 1938 och senare kommer garantitillägget däremot bara att kunna betalas ut till bosatta i Sverige. ISF anser inte att en sådan skillnad mellan olika åldersgrupper är lämplig. Promemorian motiverar inte heller varför skillnaden skulle vara önskvärd.

4.10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Brådskan med att införa den nya förmånen får negativa konsekvenser

Av promemorian framgår att det på grund av den snäva tidsramen finns *"en risk för att fullständigt uppdaterad information för personer med pågående uttag av garantipension och nödvändiga administrativa system inte finns på plats inför ikraftträdandet"* (s. 114).

Det tidspressade införandet av garantitillägget medför också flera undantag från gängse rutiner för ärendehandläggning. Någon särskild utredning av den enskildes beräkningsunderlag ska inte göras för utbetalningar av tillägget under år 2022. Promemorian konstaterar att detta innebär ett avsteg från Pensionsmyndighetens utredningsskyldighet. Inte heller ska

några omprövningar eller omräkningar på grund av ändrade förhållanden göras under år 2022 (s. 115). ISF ifrågasätter lämpligheten i att införa en ny förmån med sådan brådska när det får dessa konsekvenser.

5.1 Ekonomiska konsekvenser för individen

Konsekvensanalysen har brister

ISF anser att de konsekvensanalyser som redovisas i promemorian saknar väsentliga delar. Motivet för införandet av garantitillägget är att stärka ekonomin för pensionärer med låg allmän pension. Förslaget innebär ökade utgifter på drygt 9 miljarder kronor per år. Som jämförelse uppgår de totala årliga utbetalningarna av garantipension och bostadstillägg till 14 respektive 10 miljarder kronor. I promemorian saknar vi resonemang kring, och beräkningar av, vilka fördelningseffekter en alternativ användning av det betydande tillskottet skulle kunna ge.

Promemorians beräkningar visar i och för sig på en viss koncentration av fördelningen till pensionärer med låg ekonomisk standard. Men de visar samtidigt att en inte obetydlig andel av gruppen pensionärer med låg ekonomisk standard inte får del av garantitillägget. I promemorian görs ingen redogörelse eller analys av vilka pensionärer det är som ingår i den här gruppen. Samtidigt visar konsekvensanalysen att en betydande andel av de pensionärer som har en god eller mycket god ekonomisk standard också får del av tillägget. ISF saknar en redovisning av hur stor del av de sammanlagda ökade utgifterna som fördelas till olika grupper av pensionärer med avseende på ekonomisk standard.

Det finns goda skäl att tro att andra alternativ till förstärkning av ekonomin för den aktuella målgruppen, och allmänt sett för pensionärer med låg ekonomisk standard, skulle kunna innebära en annan fördelningsprofil. Avsaknaden av en analys av alternativa lösningar gör det svårt för ISF att ta ställning till förslaget.

Pensionärer med äldreförsörjningsstöd får inte del av garantitillägget

Givet garantitilläggets syfte, att stärka ekonomin för de pensionärer som har låga inkomster från det allmänna pensionsystemet (s. 3), anser ISF att det är olämpligt att förmånen är konstruerad så att den inte ger någon inkomstökning för pensionärer med äldreförsörjningsstöd.

Äldreförsörjningsstödet går i stor utsträckning till de pensionärer som har lägst allmän pension, eftersom de inte har full garantipension. Men inkomsten för de allra flesta pensionärer med äldreförsörjningsstöd kommer inte påverkas alls av garantitillägget, eftersom gränsen för skälig levnadsnivå i äldreförsörjningsstödet inte föreslås ändras.

Promemorians förslag innebär också att fullt garantitillägg kräver 40 års bosättningstid. Det gör att pensionärer som i vuxen ålder invandrat från länder utanför EU/EES-området endast i begränsad omfattning kommer att få del av tillägget.

Sammantaget torde uteslutandet av personer som har äldreförsörjningsstöd och kravet på 40 års bosättning för fullt garantitillägg i praktiken innebära att personer som i vuxen ålder invandrat till Sverige från länder utanför EU/EES-området i hög grad utesluts från den nya förmånen. Men konsekvenserna för utrikes födda pensionärer berörs ytterst kortfattat i promemorian. Personer som i vuxen ålder invandrat till Sverige har svårt att tjäna in en bra pension och riskerar därför låga inkomster som pensionärer. Det gäller i synnerhet de som invandrat från länder utanför EU/EES-området, och därför inte får full garantipension. Eftersom målet med garantitillägget är att stärka ekonomin för pensionärer med låga inkomster från det allmänna pensionssystemet ställer sig ISF tveksamma till om den konstruktion som presenteras i promemorian är ändamålsenlig.

Garantitillägget medför stora marginaleffekter

Som framgår av promemorian är det svårt att undvika höga marginaleffekter i en förmån med en stark behovsprövning. ISF anser att det ändå är olyckligt att garantitillägget i vissa inkomstintervall får över 100-procentiga marginaleffekter. Vi har inte på den korta remisstiden kunnat analysera orsakerna till att dessa effekter uppstår, men anser att en lösning för att undvika sådana konsekvenser bör utredas i den fortsatta beredningen.

5.2 Administrativa och ekonomiska konsekvenser för myndigheterna

Förslaget innebär merarbete för Pensionsmyndigheten

Införandet av garantitillägget bedöms enligt promemorian leda till merkostnader och merarbete för Pensionsmyndigheten. I kombination med att garantitillägget ska införas på kort tid innebär detta ytterligare belastning på en myndighet som redan har pågående utmaningar, i form av bland annat långa handläggningstider och stora ärendebalanser i bostadstillägget och hög belastning i telefonin. Det framgår inte av promemorian hur stora merkostnader eller hur stort merarbete som förslaget skulle innebära. Det framgår inte heller om avsikten är att Pensionsmyndigheten ska kompenseras på något sätt för detta. Det är enligt ISF väsentligt att det före ett eventuellt införande av ett garantitillägg bereds hur ett införande kan åstadkommas utan att Pensionsmyndigheten påverkas negativt.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Per Gustafson har varit föredragande. I beredningen har också utredaren Louise Grönqvist och enhetscheferna Sofie Cedstrand och Dan Ljungberg deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson, enhetschefen Pererik Bengtsson och den administrativa chefen Annika Stegarp Perman deltagit.

Eva-Lo Ighe