

Socialdepartementet

Grundpension – några anslutande frågor, SOU 2020:32, S2020/05133/SF

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget att anpassa försäkringstiden som kan beaktas vid prövningen av rätten till förmånerna grundpension, omställningspension i form av grundpension och sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grund- ersättning i förhållande till införandet av en riktålder i pensionssystemet (kapitel 4). Denna anpassning bör införas i det befintliga grundskyddssystemet för det fall de i delbetänkandet SOU 2019:53 – Grundpension¹ föreslagna förmånerna grundpension och omställningspension i form av grundpension inte införs.

Vidare har myndigheten inget att invända mot att särregeln, som möjliggör att bosättningstid i tidigare hemland ska få tillgodoräknas som försäkringstid för grundpension och omställningspension i form av grundpension, avskaffas (kapitel 5.1). Avseende förslaget om att avskaffa särregeln, som möjliggör att som försäkringstid för grundpension räkna med den försäkringstid som har legat till grund för sjukersättning (kapitel 5.2), anser Pensionsmyndigheten att det i utredningen saknas en grundlig och tillräcklig analys av de effekter som förslaget skulle få, särskilt för personer med funktionsnedsättning. I avsaknad av en sådan analys kan myndigheten inte ta ställning till förslaget.

Pensionsmyndigheten har i tidigare remissvar avseende delbetänkandet SOU 2019:53 avstyrkt förslaget om införande av förmånerna grundpension och omställningspension i form av grundpension. Det huvudsakliga skälet för detta var att myndigheten bedömde att det fanns en stor risk för att de föreslagna förmånerna skulle kunna komma att kategoriseras som minimiförmåner vid en framtida domstolsprövning. Mot denna bakgrund anfördes att införandet av nya förmåner skulle kunna innebära flera omräkningar av pensioner, något som är skadligt för förtroendet för pensionssystemet. Därutöver vägde myndigheten in behovet av en genomgripande översyn av grundskyddet, eftersom grundskyddet för pensionärer idag är mycket komplext. En sådan eventuell översyn skulle även kunna få konsekvenser för den nu föreslagna förmånen grundersättning. Pensionsmyndigheten har fortsatt den inställningen. Myndigheten anser att den gäller även i förhållande till det nu föreslagna grundskyddet sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning (kapitel 6).

¹ Pensionsmyndighetens remissvar ”SOU 2019:53 Grundpension”, dnr VER 2020-34.

Pensionsmyndigheten avstyrker föreslagen ikraftträdandetidpunkt (kapitel 7) avseende anpassning av försäkringstiden och avskaffandet av de två särreglerna. För det fall dessa förslag genomförs i förhållande till nu gällande grundskyddsförmåner och under förutsättning att särregeln om sjukersättning närmare analyserats tillstyrks dock ikraftträdandetidpunkten. Pensionsmyndigheten har inga invändningar mot de föreslagna övergångsbestämmelserna.

Nedan redogörs för vissa konsekvenser av förslagen i den mån de påverkar vår handläggning.

1.1 Försäkringstid för grundpension m.m. (kapitel 4)

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget om en anpassning av kraven på försäkringstid för förmånerna grundpension, omställningspension i form av grundpension och sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning i förhållande till införandet av en riktålder i pensionssystemet. Förslagen om att anpassa försäkringstiden till riktåldern innebär att den övre åldersgränsen i det åldersintervall inom vilken försäkringstid kan beaktas höjs från 64 år till 65 år från och med år 2023 och knyts till riktåldern från och med år 2026. Detta medför att det inte blir ett glapp mellan tiden för intjänande och tidpunkt för uttag av pension. Enligt Pensionsmyndigheten bidrar förslaget om att höja den övre gränsen till att förmånerna grundpension, omställningspension i form av grundpension och grundersättning fortsatt samspelar med varandra och med andra delar av pensionssystemet.

I betänkandet redogörs för olika alternativ att ändra den undre åldersgränsen i tidsintervallet för tillgodoräknande av försäkringstid samt den maximala tid som kan tillgodoräknas. Pensionsmyndigheten har övervägt de olika alternativen. Eftersom ett bibehållande av den undre gränsen för intjänande om 16 år och den maximala försäkringstiden om 40 år inte innebär någon betydande kostnadsökning bedömer myndigheten att det inte finns skäl för att ändra dessa. Vidare är nuvarande beräkningsgrunder väl förankrade hos pensionärer och pensionssparare. En förändring i regelverket medför att myndighetens informationsuppdrag att kommunicera det redan idag komplicerade pensionssystemet försvåras.

Pensionsmyndigheten anser att det är av vikt att delarna i pensionssystemet harmonierar och följs åt, varför förslaget om ändring av den övre åldersgränsen bör genomföras oberoende av om grundpension och omställningspension i form av grundpension införs eller inte. Att garantipension och garantipension till omställningspension för närvarande hanteras som minimiförmåner påverkar inte den bedömningen. Lagförslagen avseende den övre åldersgränsen behöver i sådana fall justeras för att avse det nuvarande grundskyddet.

Vad gäller den föreslagna undantagsregeln om fortsatt utbetalning av grundpension vid 65 års ålder i vissa fall vidhåller Pensionsmyndigheten vår tidigare uppfattning att förslaget avstyrks.² De nu föreslagna bestämmelserna påverkar inte vårt ställningstagande.

² Pensionsmyndighetens remissvar "Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem", Ds 2019:2, dnr VER 2019-64.

1.2 Tillgodoräknande av försäkringstid i vissa situationer (kapitel 5)

1.2.1 Tillgodoräknande av hemlandstid (avsnitt 5.1.6)

Pensionsmyndigheten har inget att invända mot att särregeln, som gör det möjligt att tillgodoräkna sig bosättningstid i sitt tidigare hemland som försäkringstid, avskaffas. Faktisk bosättningstid som grund för rätten till förmån är en allmänt accepterad regel som är tydlig och enkel att förstå. Enligt Pensionsmyndighetens erfarenhet leder särregler, oavsett vilken grupp som gynnas av dessa och skälen för gynnandet, till att reglernas legitimitet ifrågasätts. Särregler riskerar att skapa spänningar inom och mellan grupper. Bosättning i tidigare hemland, så kallad hemlandstid, tillgodoräknas enligt nuvarande bestämmelser³ som försäkringstid för personer som kommit till Sverige och fått uppehållstillstånd och flyktingstatusförklaring⁴ fastställd av Migrationsverket. Hemlandstid kan även vara tid som intjänats inom EES och Schweiz, men tid som grundar rätt till pension från hemlandet ska i sådana fall bortses ifrån för att undvika att samma försäkringstid beaktas två gånger. En EU-medborgare kan således också omfattas av regeln om hemlandstid, även om det sällan förekommer.

Den kategori personer som har omfattats av regeln om hemlandstid har varierat över tid i takt med att utlänningslagstiftningen har förändrats. Myndighetens erfarenhet är att regeln uppfattas som orättvis och godtycklig då till synes likartade situationer som har medfört att personer har lämnat sina ursprungliga hemländer hanteras olika vid tillämpningen av hemlandstid och beräkningen av försäkringstid, även över tid, vilket leder till olika påverkan på förmånens storlek.

Pensionsmyndigheten bedömer att personer som enligt förslaget inte får tillgodoräkna sig hemlandstid och därför får en låg allmän pension med anledning av kort svensk försäkringstid i större utsträckning får rätt till förmånerna bostadstillägg och äldre-försörjningsstöd. Äldreförsörjningsstöd ska tillförsäkra personer som fyllt 65 år en viss lägsta levnadsnivå. Den ersättning som kan betalas ut i form av äldreförsörjningsstöd för att kompensera för bortseendet från försäkringstid i tidigare hemland är dock inte lika stor som en allmän pension beräknad på hemlandstid. Den inkomstprövning som görs för äldreförsörjningsstöd kan även innebära att personen inte alls blir berättigad till förmånen. Till detta kommer även att det är makars gemensamma inkomster som ligger till grund för prövningen av äldreförsörjningsstöd, vilket kan innebära att den som är gift eller likställd med gift inte heller blir berättigad till förmånen. Äldreförsörjningsstöd kan inte beviljas efterlevande som inte fyllt 65 år, således kan denna grupp inte kompenseras med en annan ersättning om hemlandstidsregeln tas bort inom omställningspensionen.

Pensionsmyndigheten gör bedömningen att nu föreslagen förändring kan införas även om utredningens förslag till grundpension och omställningspension i form av grundpension inte införs. Detta gäller även om garantipension och garantipension till omställningspension hanteras som minimiförmåner.

³ 67 kap. 7–9 §§ och 81 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

⁴ Förutom flyktingstatusförklaring även alternativ och övrig skyddsstatusförklaring, 4 kap. utlänningslagen (2005:716).

Pensionsmyndigheten gör vidare bedömningen att regelverket för den allmänna pensionen och omställningspensionen blir mer enhetligt utan särregeln. För Pensionsmyndighetens del har det också varit en utmaning att kommunicera vilka personkategorier som omfattats. Utan särregeln blir det enklare för myndigheten att förklara och för pensionärer och pensionssparare att förstå vad som påverkar pensionen.

1.2.2 Beräkning av försäkringstid för grundpension efter sjukersättning (avsnitt 5.2.3)

Pensionsmyndigheten saknar i utredningen en grundlig och tillräcklig analys av de effekter som avskaffandet av den särregel som möjliggör att som försäkringstid för grundpension inte räkna med den försäkringstid som har legat till grund för sjukersättning skulle få, och kan därför i nuläget inte ta ställning till förslaget.

I betänkandet lyfts att avskaffandet av särregeln leder till att grundpensionen för vissa personer blir lägre än med nuvarande reglering. Bland dessa personer menar Pensionsmyndigheten att det finns en grupp som kan betraktas som särskilt skyddsvärd och som riskerar att drabbas negativt om särregeln avskaffas. Det gäller personer som i tidig ålder får hel sjuk- eller aktivitetsersättning på grund av omfattande funktionsnedsättning. Dessa personer har svårt att påverka sin framtida pension. För det fall de vistas utomlands under perioder av sitt liv, exempelvis av familjeskäl, kommer det att påverka deras framtida grundpension negativt om inte försäkringstiden från grundersättningen grundar rätt till grundpension. Myndigheten anser att ytterligare analyser bör göras, särskilt avseende den inskränkning som avskaffandet av regleringen innebär för denna specifika grupps rörelsefrihet.

1.3 Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning (kapitel 6)

I betänkandet föreslås att ett nytt grundskydd ska införas; sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning. Även om grundersättningen ska administreras av Försäkringskassan vill Pensionsmyndigheten lämna följande synpunkter eftersom den föreslagna förmånen har stora likheter med de två nya grundskyddsförmåner – grundpension och omställningspension i form av grundpension – som föreslås i delbetänkandet SOU 2019:53.

Grundskyddsförmånerna inom både sjukförsäkringen och pensionssystemet har flera likheter och har följts åt över tid, varför Pensionsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att det är rimligt att ett nytt grundskydd inom sjuk- och aktivitetsersättning bygger på gemensamma principer som de som föreslås i delbetänkandet, så långt detta är möjligt. Myndigheten har dock i tidigare remissvar avstyrkt införandet av de nya grundskyddsförmånerna grundpension och omställningspension i form av grundpension samt har fört fram att det finns ett stort behov av att göra en mer omfattande utredning av grundskyddets utformning avseende pensionssystemet.⁵ En sådan eventuell översyn skulle även kunna få konsekvenser för den nu föreslagna förmånen grundersättning. Det är Pensionsmyndighetens uppfattning att det är viktigt

⁵ Pensionsmyndighetens remissvar "Översyn av grundskyddet för pensionärer, Ds 2018:8, dnr VER 2018-98, "Förbättrat grundskydd för pensionärer", S2019/00462/SF, dnr VER 2019-57 och "SOU 2019:53 Grundpension", dnr VER 2020-34.

att förmånerna även samspelar framgent, varför det finns skäl att avvakta en sådan eventuell översyn innan nu aktuell förmån införs.

I fråga om utformningen av grundersättningen och dess kategorisering enligt EU:s bestämmelser om samordning ser Pensionsmyndigheten samma risker som redovisas i remissvaret över delbetänkandet, dvs. att det framstår som sannolikt att en domstol vid en framtida prövning av grundersättningen skulle kunna komma att kategorisera denna som minimiförmån.

1.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kapitel 7)

De nu föreslagna bestämmelserna om försäkringstid och avskaffande av särregler är kopplade till införandet av de nya grundskyddsförmånerna i SOU 2019:53. Som Pensionsmyndigheten tidigare har uppgett i dialog med Regeringskansliet har myndigheten möjlighet att införa regelverket gällande de föreslagna grundskyddsförmånerna tidigast år 2024. Mot denna bakgrund anser Pensionsmyndigheten att det inte är möjligt att tillmötesgå de ikraftträdandetidpunkter som föreslås i det nu remitterade betänkandet.

För det fall förslagen om försäkringstid och avskaffande av särregler genomförs i förhållande till nu gällande grundskyddsförmåner, det vill säga utan införande av grundpension och grundpension till omställningspension, och under förutsättning att särregeln om sjukersättning närmare analyserats kommer myndigheten att kunna tillmötesgå de föreslagna bestämmelserna om ikraftträdande.

Punkterna 6–8 i de föreslagna övergångsbestämmelserna bedöms dels hantera de likabehandlingsproblem som annars skulle kunna uppstå beroende på sökandes olika ansökningstidpunkter, dels innebära att det inte blir aktuellt att räkna om redan beviljade grundskyddsförmåner med anledning av de ändrade reglerna. Pensionsmyndigheten ser positivt på detta och bedömer att det innebär administrativa och kommunikativa fördelar. Pensionsmyndigheten har således inga invändningar mot de föreslagna övergångsreglerna.

1.5 Konsekvenser av förslagen (kapitel 8)

1.5.1 Konsekvenser för Pensionsmyndighetens informationsuppdrag
Pensionsmyndigheten anser att förslagen om att anpassa försäkringstiden till nya åldersgränser i pensionssystemet och avskaffandet av särregeln, som möjliggör att bosättningstid i tidigare hemland ska få tillgodoräknas som försäkringstid för grundpension och omställningspension i form av grundpension sammantaget gör det enklare för myndigheten att förklara och för pensionärer och pensionssparare att förstå vilka faktorer som påverkar pensionen. Förslagen om försäkringstid innebär en anpassning till de nya pensionsåldrarna och leder till att de olika delarna i pensionssystemet följs åt, vilket innebär att det inte blir något glapp mellan tiden för intjänande och tidpunkt för uttag av pension. Avskaffandet av särregeln om hemlandstid resulterar i ett enhetligare regelverk och att pensionsprognoserna blir mer korrekta.

1.5.2 Administrativa konsekvenser för Pensionsmyndigheten
Förslaget om en anpassning av försäkringstid till riktåldern innebär i stort inte någon ökad komplexitet i handläggningen. I det fall den föreslagna undantagsregeln om fortsatt utbetalning av grundpension vid 65 års ålder i vissa fall införs hänvisar

Pensionsmyndigheten dock till tidigare lämnat remissyttrande. I yttrandet framhöll myndigheten att komplexiteten skulle öka då tillämpningen varierar med hänsyn till uttagsålder och att den administrativa kostnaden för detta undantag därmed skulle vara mycket hög.⁶

Pensionsmyndigheten bedömer att förslaget om avskaffandet av särregeln om hemlandstid medför en förenklad administration i samband med att en person ansöker om pension första gången, eftersom utredning om flyktingstatus inte behöver göras. För det fall särregeln som möjliggör att som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som har legat till grund för sjukersättning avskaffas, bedöms administrationen i princip bli oförändrad, eftersom försäkringstiden redan idag utreds.

Förslagen om avskaffandet av särreglerna leder till att vissa personer får lägre allmän pension och att fler blir hänvisade till att ansöka om bostadstillägg och äldre-försörjningsstöd. Administrationen för utredning gällande båda dessa förmåner kommer därmed att öka. Det blir även fler som kommer att bli berättigade till äldre-försörjningsstöd, utöver det bostadstillägg de har idag. Eftersom ansökningsförfarandet för äldreförsörjningsstöd görs årligen kommer administrationen att öka även av denna anledning. Administrationen för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd kommer också att öka för varje år eftersom fler nytillkomna pensionärer får rätt till förmånerna.

Sammantaget bedömer Pensionsmyndigheten att myndighetens totala administration för grundskyddsformånerna påverkas marginellt eftersom den minskade administrationen av hemlandstid vägs upp av ökad administration av bostadstillägg och äldre-försörjningsstöd.

1.5.3 Konsekvenser för Pensionsmyndighetens IT-utvecklingsarbete m.m.

Förslagen innebär att IT-systemen behöver anpassas. Som ovan påtalats bör förslagen om försäkringstid införas i nuvarande grundskydd. För att överensstämja med övriga åldrar i pensionssystemet behöver den föreslagna ramtiden för intjänande av försäkringstid vara implementerad senast januari 2023. Denna ändring bedöms endast innebära en mindre IT-utveckling. För det fall särreglerna avskaffas bedömer myndigheten att det i nuvarande handläggningssystem är IT-tekniskt möjligt att ta bort särreglerna med verkan framåt och samtidigt kunna behålla särreglerna för de pensionärer som redan fått dessa tillgodoräknade. Det krävs också utveckling av web-tjänst för ansökan, anpassning av brev och blanketter samt anpassning av informationsmaterial.

Kostnadsuppskattningar har gjorts utifrån att tillgodoräkandet av försäkringstid och borttagandet av särregler görs i befintligt grundskydd, det vill säga om grundpension inte införs från samma tidpunkt. I annat fall kommer kostnaderna för IT-utvecklingen att uppgå till andra belopp. Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar kommer den sammanlagda kostnaden för IT-utvecklingen och övriga förändringar att uppgå till cirka en till två miljoner kronor.

⁶ Pensionsmyndighetens remissvar ”Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem”, Ds 2019:2, dnr VER 2019-64.

2020-10-22

7 (7)
Dok.bet. PID178013
Version 1.0
Dnr/ref. VER 2020-300

Detta remissvar har beslutats av Pensionsmyndighetens styrelse efter föredragning av verksamhetsutvecklaren Mimmi Diamant. Närvarande från styrelsen har varit ordförande Ingrid Burman samt ledamöterna Annika Creutzer, Marcus Karlsson, Eva Vestin och generaldirektör Daniel Barr. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen för juridikavdelningen Lena Aronsson, enhetschefen Kent Larsson och juristen Naomi Zemack deltagit. I den slutliga beredningen har avdelningschefen för analysavdelningen Ole Settergren, enhetschefen Martina Irving, juristen Hanna Johansson och pensionssamordnaren Carina Åberg deltagit.

Daniel Barr

Mimmi Diamant