

## SOU 2019:53 Grundpension, S2019/05151/SF

Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget om att det ska införas två nya grundskydds-förmåner.

Det är av vikt att pensionen är förutsägbar för pensionärer och pensionsparare. Omräkningar av pensioner är således skadliga för förtroendet för pensionsystemet. Pensionsmyndigheten bedömer att det finns en stor risk att de nya grundskydds-förmånerna som föreslås i betänkandet skulle kategoriseras som minimiförmåner vid en domstolsprövning, då de har en slående likhet med det nuvarande grundskyddet. Det innebär att förmånerna skulle behöva räknas om från grundpension och omställningspension i form av grundpension till pensionsförmåner som hanteras som minimiförmåner.

Risken för att de föreslagna förmånerna i framtiden kategoriseras som minimiförmåner är det huvudsakliga skälet till att Pensionsmyndigheten avstyrker förslagen om nya grundskydds-förmåner. Därutöver väger Pensionsmyndigheten in behovet av en övergripande översyn av grundskyddet, eftersom grundskyddet för pensionärer idag är mycket komplext. Regelverket kring förmånerna är komplicerat och förmånernas olika syften är otydliga. Pensionsmyndigheten anser i avvaktan på en sådan översyn att garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension fortsatt bör hanteras som minimiförmåner.

För det fall regeringen avser att gå vidare med förslagen i betänkandet om nya grundskydds-förmåner redogör Pensionsmyndigheten för de konsekvenser som myndigheten ser. Det är uteslutet för Pensionsmyndigheten att genomföra en implementering av de nya förslagen till den 1 december 2020, då utvecklingsverksamheten på myndigheten är ansträngd till följd av införandet av det politiskt överenskomna inkomstpensionstillägget och höjda pensionsåldrar. Nya grundskydds-förmåner kan tidigast införas om ca 3-5 år, efter att inkomstpensionstillägget och de nya pensionsåldrarna har implementerats.

I det följande lämnar Pensionsmyndigheten inledningsvis specifika synpunkter på utredningens förslag. Sedan beskrivs konsekvenser och en uppskattning av kostnader av de förslag som lämnas i betänkandet. Därefter följer myndighetens kommentarer på utredningens bedömningar avseende ett grundskydd som hanteras som minimiförmåner. Avslutningsvis lämnar Pensionsmyndigheten några allmänna synpunkter när det gäller grundskyddet för pensionärer.

[www.pensionsmyndigheten.se](http://www.pensionsmyndigheten.se)

## 1 En ny grundpension och omställningspension i form av grundpension – kapitel 9 och 10

I betänkandet föreslås att två nya grundskyddsförmåner ska införas, grundpension och omställningspension i form av grundpension, som ska ersätta förmånerna garanti-pension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension. Såsom ovan angetts avstyrker Pensionsmyndigheten att det införs nya grundskyddsförmåner. För det fall regeringen avser att gå vidare med förslagen redogörs likväl för vissa följder av och aspekter med dessa nya förmåner.

### 1.1 Risk att de nya förmånerna kategoriseras som minimiförmåner

Pensionsmyndigheten ser utifrån de nya förmånernas utformning att det finns en risk för att dessa, ur ett EU-perspektiv, skulle kunna kategoriseras som minimiförmåner vid en prövning i domstol. EU-domstolen uttalade i domen *Browning* att en minimiförmån endast föreligger när bosättningsstatens lagstiftning innehåller en specifik garanti, som har till ändamål att tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter.<sup>1</sup> I domen *Zaniewicz-Dybeck* konstaterade domstolen att garantipensionen utgör en minimiförmån eftersom syftet med denna är att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå<sup>2</sup> på så sätt att de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad pension då den är för låg eller till och med obefintlig.

I betänkandet anges att grundpension syftar till att göra det möjligt för dem som inte har tjänat in någon inkomstgrundad pension att få pension och innebär ett alternativt sätt att tjäna in pension. Grundpension baseras på den försäkringstid som den försäkrade kan tillgodoräkna sig. En försäkrad kommer kunna ha rätt till både grundpension och inkomstgrundad pension. Dessa behöver samspela på så sätt att den inkomstgrundade pensionen minskar grundpensionen. Vidare anges att omställningspension i form av grundpension bör ge den efterlevande till en person som inte har haft några pensionsgrundande inkomster ett ekonomiskt skydd under en omställningsperiod och syftar till att vara en kompletterande inkomst under den närmaste tiden efter ett dödsfall och under den tid förlängd omställningspension betalas ut. Garantipensionsutredningen bedömer att grundpension och omställningspension i form av omställningspension utifrån bl.a. nämnda uttalanden i betänkandet ska samordnas som pensionsförmåner inom EES och Schweiz.

Trots dessa skrivningar anser Pensionsmyndigheten att de nya förmånerna kan komma att kategoriseras som minimiförmåner vid en eventuell domstolsprövning. EU-domstolen är visserligen den yttersta uttolkaren av EU-rätten, men även lägre instanser inom både det svenska domstolsväsendet och domstolar i andra medlemsstater kan

<sup>1</sup> *Browning*, p. 15, C-22/81, EU:C:1981:316.

<sup>2</sup> Under förhandlingen vitsordade den svenska regeringen att syftet med garantipensionen är att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt att de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad inkomstpension då den är för låg eller till och med obefintlig, *Zaniewicz-Dybeck*, p. 44, C-189/16, ECLI:EU:C:2017:946.

komma att behöva kategorisera förmånerna. Mot bakgrund av EU-domstolens uttalanden i målet Browning gör Pensionsmyndigheten bedömningen att risken för att även de nya förmånerna ses som minimiförmåner är stor.

Det angivna syftet med de nya förmånerna skiljer sig från det som finns för de nuvarande grundskyddsförmånerna och är inte formulerat som att de ska garantera de försäkrade en skälig levnadsnivå. Pensionsmyndigheten tvivlar dock på om en omformulering av syftet är tillräckligt för att de nya förmånerna inte ska bedömas som minimiförmåner. Det är svårt att utifrån tidigare praxis avgöra vad som varit avgörande för att kategorisera förmånen; om det är syftet med en förmån (att tillförsäkra en skälig levnadsnivå) eller funktionen och utformningen av densamma (att den garanterar en inkomst som överstiger storleken på de förmåner som den försäkrade hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter).

I betänkandet anges inte att grundpension eller omställningspension i form av grundpension garanterar en försäkrad en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter. Det skulle dock kunna hävdas att det är just den funktion som förmånerna fyller. Det förhållandet att syftet inte beskrivs på det sättet i betänkandet eller att den specifika garantin kan bli mycket liten om den försäkrade endast har ett fåtal år att tillgodoräkna sig som försäkringstid förtar, enligt Pensionsmyndighetens bedömning, inte detta förhållande.

Tillgodoräkandet av år med pensionsgrundande inkomst (PGI) eller pensionsgrundande belopp för sjuk- eller aktivitetsersättning (SA-PGB) som försäkringstid är den enda faktiska skillnaden som föreslås avseende rätten till och beräkningen av de föreslagna förmånerna jämfört med de nuvarande. Det får anses osäkert om detta ensamt kan avgöra hur förmånerna ska kategoriseras enligt förordning 883/2004.

Sammanfattningsvis har de föreslagna förmånerna en slående likhet med det nuvarande grundskyddet. Det framgår inte heller tydligt av praxis vad som varit bestämmande för EU-domstolen vid kategoriseringen av förmåner. Pensionsmyndigheten gör därför bedömningen att det framstår som sannolikt att en domstol vid en framtida prövning av de nya förmånerna skulle kunna kategorisera dessa som minimiförmåner.

## **1.2 Beräkningen av grundpension och omställningspension i form av grundpension enligt de allmänna samordningsbestämmelserna – avsnitt 9.9 och 10.9**

Före EU-domstolens dom i målet Zaniewicz-Dybeck beräknades den utländska ålderspensionen som skulle minska garantipensionen schablonmässigt. När det fanns en inkomstgrundad svensk pension skulle, vid pro rata-beräkningen av garantipensionen, de utländska försäkringsperioderna likställas med de svenska. Metoden innebar att varje försäkringsperiod som fullgjorts i andra medlemsländer gavs samma genomsnittliga pensionsmässiga värde som de svenska perioderna. I betänkandet görs bedömningen att grundpension och omställningspension i form av grundpension kommer att omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i kapitel 5 i förordning 883/2004. Vidare anges att beräkningen av

dessa förmåner ska ske på samma sätt som före domen gällande garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension.

Högsta förvaltningsdomstolen beslutade att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen om bl.a. den pro-rata beräkning som Pensionsmyndigheten då gjorde var i enlighet med EU-rätten.<sup>3</sup> EU-domstolen kategoriserade dock garantipensionen för den som är född 1938 eller senare som en minimiförmån och uttalade istället hur en sådan förmån ska beräknas. Det är således fortfarande oklart om den beräkning av garantipension som gjordes före domen var korrekt. Det finns därmed en risk att det beräkningssätt som Pensionsmyndigheten skulle tillämpa på de nya grundskyddsförmånerna inte skulle godkännas vid en framtida domstolsprövning, även om förmånerna som sådana godtogs som pensionsförmåner. Osäkerheten kring beräkningen medför att det är svårt att fullt ut överblicka vilka konsekvenser samordningen av de nya förmånerna skulle få. Det vill säga om det så småningom framkommer att pro-rata beräkningen ska göras på ett annat sätt är det svårt att i nuläget uttala vilka effekter det skulle få.

### **1.3 Villkor för grundpension och omställningspension i form av grundpension - avsnitt 9.3–9.4 och 10.3–10.4**

Den som är bosatt i Sverige ska enligt utredningens förslag vara försäkrad för grundpension och omställningspension i form av grundpension. De föreslagna nya förmånerna är således bosättningsbaserade förmåner och författningsförslaget innefattar en ändring i 5 kap. socialförsäkringsbalken. Förmånerna ska vara beroende av försäkringstid. Utöver bosättningsstid får dock även år med pensionsgrundande inkomst (PGI) eller pensionsgrundande belopp för sjuk- eller aktivitetsersättning (SA-PGB) tillgodoräknas i de fall det årliga intjänandet uppgår till minst ett inkomstbasbelopp. Att vid beräkningen av en förmån som är bosättningsbaserad även beakta inkomster avseende försäkringsperioden utgör en avvikelse från hur socialförsäkringen i huvudsak är uppbyggd. I betänkandet nämns en förmån som är både bosättnings- och arbetsbaserad – bidrag till arbetshjälpmedel – se 5 kap. 9 § och 6 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.<sup>4</sup> Storleken av förmånen arbetshjälpmedel (beräkningen av förmånen) är dock inte avhängig hur länge en person varit bosatt i Sverige eller hur stor inkomst denne har. Förmånen är ett bidrag till en arbetsgivare att köpa eller, om det är ekonomiskt mera förmånligt, att hyra sådana arbetshjälpmedel eller anordningar på arbetsplatsen som behövs för att den försäkrade ska kunna utföra sitt arbete m.m.<sup>5</sup> Liknelsen mellan de nu föreslagna förmånerna och arbetshjälpmedel och vilka slutsatser som kan dras av detta är oklart.

Personer som uppbär inkomstrelaterad sjukersättning och bor utanför Sverige har redan enligt dagens regelverk rätt att få SA-PGB fastställt i Sverige. Enligt nuvarande regler för garantipension får dessa personer ingen försäkringstid tillgodoräknad i Sverige. Förslaget om tillgodoräknande av år med SA-PGB som försäkringstid kommer dock att innebära att personer med inkomstrelaterad sjukersättning som är

<sup>3</sup> Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 23 mars 2016 i mål nr 4078-14.

<sup>4</sup> SOU 2019:53 s. 241 f.

<sup>5</sup> 2 § förordning (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel.

stadigvarande bosatta utanför Sverige kommer att kunna få försäkringstid för grundpension.

Arbetad tid i Sverige får, till följd av samordningsbestämmelserna, normalt tillgodoräknas som försäkringstid för garantipension för dem som omfattas av dessa bestämmelser, vilket utredningen också konstaterar.<sup>6</sup> Nyttan med tillgodoräkning av år med PGI eller SA-PGB för grundpension och omställningspension i form av grundpension kan därmed ifrågasättas.

Det finns ett praktiskt frågetecken kring tillgodoräkning av år med PGI eller SA-PGB som försäkringstid. PGI och PGB fastställs för hela år och fastställs således först under året efter intjänandeåret. Uppgifterna är tillgängliga för beräkning av allmän pension först året efter fastställelseåret. Det innebär att för en försäkrad som inte har 40 års försäkringstid och inte har bosättningsstid för det år denne fyllde 64 år kan det först senare visa sig att denne har PGI eller SA-PGB för det året. Med detta följer flera tillämpningsfrågor som inte besvaras i betänkandet.

Pensionsmyndigheten anser att förmånerna inte bör baseras på arbetad tid. Som nämns nedan, avsnitt 6, ser Pensionsmyndigheten ett behov av en övergripande översyn av grundskyddet för pensionärer. En mer omfattande utredning skulle även kunna behandla tillgodoräkning av försäkringstid och de frågor som kan uppstå i tillämpningen. Konsekvenserna av att en person kan tillgodoräknas ett intjänande av försäkringstid baserat på arbete för en bosättningsbaserad förmån, vilket är en ovanlig konstruktion inom socialförsäkringen, bedöms vara svåra att överblicka.

## 2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser – kapitel 14

Pensionsmyndigheten har inte praktiska möjligheter att implementera förslagen till den 1 december 2020 för att dessa ska kunna tillämpas från och med den 1 januari 2021. Skälet till detta är att det inte är möjligt att utveckla IT-systemen för införandet av två nya grundskyddsförmåner till årsskiftet. Pensionsmyndigheten arbetar för närvarande med ett stort och omfattande IT-projekt som syftar till att förverkliga pensionsöverenskommelsen från december 2017 där främst pensionsåldrarna förändras. Inom ramen för detta projekt flyttar myndigheten funktionerna från dagens IT-system för garantipension för den som är född 1938 eller senare, som för närvarande finns hos Försäkringskassan, till nya funktioner som byggs hos Pensionsmyndigheten. Detta arbete kommer att äventyras om ytterligare stora förändringar behöver genomföras under samma period. Utöver detta har myndigheten fått i uppdrag att förbereda ett införande av ett inkomstpensionstillägg som föreslås träda ikraft i februari 2021.

För att säkerställa att förändringarna i pensionsåldrarna kan genomföras och inkomstpensionstillägget kan införas, kan ett införande av grundpension och omställningspension i form av grundpension tidigast ske efter detta, dvs. om ca 3-5 år.

---

<sup>6</sup> SOU 2019:53 s. 237.

### 3 Konsekvenser av ett införande av grundpension och omställningspension i form av grundpension – kapitel 15

#### 3.1 Förtroendet för pensionssystemet

Pensionsmyndighetens beräkning av grundskyddsförmånerna har förändrats mycket i närtid. Förmånerna har tidigare hanterats enligt de allmänna samordningsbestämmelserna i kapitel 5 i förordning 883/2004 avseende perioder före EU-domen i målet Zaniewicz-Dybeck och därefter som minimiförmåner enligt artikel 58 från och med månaden efter domen.<sup>7</sup> Om de nya förmånerna införs kommer grundskyddet igen att hanteras enligt de allmänna samordningsbestämmelserna.

I betänkandet uttrycks att om ett grundskydd, som är till för att varaktigt tillförsäkra försäkringstagaren en rimlig levnadsnivå, räknas om vid flera tillfällen under en relativt kort period riskerar det att påverka förtroendet för pensionssystemet i stort. Utredningen motiverar dock förslaget med att hänvisa till det övergripande uppdraget som var att säkerställa att grundskyddet i pensionssystemet över tid kan upprätthållas och långsiktigt fungera.<sup>8</sup>

Pensionsmyndigheten instämmer i utredningens uppfattning att omräkningar av grundskyddet är skadliga för förtroendet för pensionssystemet. Det är av stor vikt att pensionen är förutsägbar för att pensionärer och pensionssparare ska kunna ta väl avvägda beslut om sin pension och privatekonomi. Förändringar i grundskyddet bör därför vara väl motiverade och fördelarna så pass stora att de överväger de negativa konsekvenser som en regeländring medför. Till skillnad från utredningens bedömning är det Pensionsmyndighetens uppfattning att tillräckliga skäl inte föreligger för att införa utredningens förslag om grundpension och omställningspension i form av grundpension. Som nämnts ovan bedömer Pensionsmyndigheten vidare risken som stor att de nya förmånerna skulle kunna komma att kategoriseras som minimiförmåner. Pensionsmyndigheten bedömer att grundskyddet i så fall skulle behöva räknas om.

#### 3.2 Administrativa konsekvenser – avsnitt 15.6 och 15.8

Om de nya förmånerna införs innebär det administrativa konsekvenser för Pensionsmyndighetens handläggning; dels i samband med införandet av de nya förmånerna, dels på längre sikt. Det finns idag drygt 500 000 personer födda 1938 eller senare som får garantipension i form av allmän ålderspension och drygt 4 300 personer som får garantipension till omställningspension inklusive garantipension till förlängd omställningspension. Utöver dessa finns det även personer som är berättigade till förmånerna, dvs. har tillräckligt många bosättningsår, men som har för hög inkomstgrundad pension och därför inte får något belopp utbetalt. Det rör sig om nästan 1,2 miljoner ålderspensionärer och uppskattningsvis 2 000 personer<sup>9</sup> med

<sup>7</sup> Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande, PRS 2018:6.

<sup>8</sup> SOU 2019:53 s. 214.

<sup>9</sup> Här ingår samtliga personer med omställningspension och förlängd omställningspension som inte får utbetald garantipension. En del av dessa personer är dock inte berättigade till garantipension, men dessa individer går inte att identifiera utifrån tillgänglig information i databaserna.

omställningspension och förlängd omställningspension. Införs en ny beräkningsmetod måste beloppet räknas om för samtliga berättigade, även för dem som idag inte får något utbetalt belopp.

Införandet av grundpension och omställningspension i form av grundpension förutsätter att de nuvarande förmånerna dras in med anledning av att förmånerna upphör. Pensionsmyndigheten har identifierat följande administrativa moment.

- Identifiering av ärenden.
- Framtagande av kommunicerings- och beslutsskrivelser.
- Kommunicering om indrag av förmån.
- Fatta beslut om indrag av förmån samt fatta beslut om beviljande av ny förmån.
- Informationsinsats till allmänheten.
- Hantering av begäran om omprövning.
- Processföring vid överklagande till förvaltningsdomstol.
- IT-utveckling.

Till detta kommer ökad belastning i myndighetens kundservice med anledning av indragning och beviljande av ny förmån. Pensionsmyndigheten delar utredningens uppfattning i betänkandet att de administrativa konsekvenserna enligt ovan företrädesvis påverkar myndighetens handläggning i samband med de nya förmånernas införande.<sup>10</sup> Pensionsmyndigheten vill dock särskilt belysa omfattningen av den IT-utveckling som kommer att bli aktuell för att möjliggöra en handläggning av de nya förmånerna, se avsnitt 5.3 nedan. Pensionsmyndigheten anser även att utredningen underskattar antalet omprövningar som indragning av förmåner och efterföljande beviljande av förmåner kommer att generera med anledning av förslaget.<sup>11</sup> Det är Pensionsmyndighetens erfarenhet att även gynnande beslut genererar omprövningar och med tanke på det stora antal beslut som kommer att fattas kan den administrativa bördan inte nog betonas. Pensionsmyndigheten uppskattar att ca en procent<sup>12</sup> av besluten som fattas kommer att leda till att pensionärer överklagar besluten, vilket i så fall innebär ca 17 000 ärenden.

Rätten till grundpension kan enligt förslaget även tillgodoräknas genom ett intjänande av försäkringstid baserat på arbete. Pensionsmyndigheten bedömer att det kommer att innebära administrativt merarbete jämfört med dagens regler och att de nya administrativa arbetsmomenten inte är av engångskaraktär. Ca 170 000 nya ärenden om grundpension och omställningspension i form av grundpension uppskattas komma att beslutas varje år.<sup>13</sup> I varje ärende ska ställning tas till försäkringstid för såväl bosättning som arbete. Eftersom det i nuläget inte går att bedöma hur stor del av arbetsmomentet som kommer att hanteras genom ny IT-lösning går det inte med

---

<sup>10</sup> SOU 2019:53 s. 390.

<sup>11</sup> SOU 2019:53 s. 393.

<sup>12</sup> Baserat på antal inkomna överklaganden vid omräkning av garantipension till minimiförmån.

<sup>13</sup> Uppskattnings utifrån antal avslutade ärenden under 2019.

säkerhet att uppskatta myndighetens ökade tid för handläggning av detta arbetsmoment.

Införs grundpensionen enligt förslagen i betänkandet kommer Pensionsmyndigheten att räkna om pensionen för alla personer som har bott eller arbetat inom EES eller Schweiz och som har garantipension och är födda 1938 eller senare eller garanti-pension till omställningspension till pro-rata beräknad grundpension och omställningspension i form av grundpension. För Pensionsmyndigheten skulle samordningen av de nya förmånerna dock innebära en lättare hantering jämfört med nuvarande samordning av garantipensionen som minimiförmån, då pensionsförmåner beräknas utifrån ett genomsnittligt värde baserat på en persons inkomster. Samordningen av en pension som kategoriseras som en minimiförmån kräver att myndigheten årligen får in aktuella pensionsbelopp från andra länder som ska samordnas, vilket kan vara resurskrävande. Pensionsmyndigheten menar dock att det inte enbart innebär en tillfällig administrativ effekt att räkna om tidigare beviljade förmåner i form av minimiförmåner till pensionsförmåner. Konsekvenserna av införandet av nya grundskydds-förmåner innebär att olika beräkningssätt behöver användas vid retroaktiva beviljanden och omräkningar under en lång tid framöver.<sup>14</sup>

Som nämnts ovan bedömer Pensionsmyndigheten risken som stor att de nya förmånerna skulle kategoriseras som minimiförmåner vid en framtida prövning i domstol. En kategorisering av det nya grundskyddet som minimiförmåner skulle innebära en ökad administration i form av omräkningar och beslutsfattande och ökade kostnader som följer av den ökade administrationen.

### **3.3 Ekonomiska konsekvenser – kapitel 15**

#### **3.3.1 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten – 15.8.1**

För implementering av två nya förmåner krävs stor IT-utveckling. Den tidpunkt som föreslås i betänkandet att förmånerna ska införas, januari 2021, kommer inte att kunna realiserars av Pensionsmyndigheten.

Pensionsgruppen kom nyligen överens om att föreslå en ny socialförsäkringsförmån, ett pensionstillägg till inkomstgrundad allmän pension. Detta förutsätter IT-utveckling som Pensionsmyndigheten i dagsläget håller på att utreda omfattningen av. Med anledning av denna osäkerhet och omfattningen av olika ändringsförslag inom pensionsområdet är vår nuvarande bedömning att en implementering av de nya förmånerna tidigast kan ske om ca 3-5 år, efter att inkomstpensionstillägget och de nya pensionsåldrarna har implementerats.

Pensionsmyndigheten har uppskattat kostnaderna för IT-utvecklingen gällande införandet av grundpension och omställningspension i form av grundpension. Denna uppskattning gjordes dock före Pensionsgruppens beslut om ett pensionstillägg.

---

<sup>14</sup> Exempel på sådana situationer är ansökningar om pension från personer som bor inom EES och Schweiz, där beviljandetidpunkten i de flesta fall ligger bakåt i tiden. Även förändringar av uppgifter som tidigare legat till grund för beräkningen av en minimiförmån kommer att skapa merarbete, då ändringar måste ske retroaktivt. Vid varje tillfälle som en ändring eller ett nybeviljande måste ske av förmånen garanti-pension kommer också hantering kring övergången till grundpension att krävas, vilket kommer att förlänga handläggningstiden.



Kostnaderna nedan avser IT-utveckling både i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens system för att kunna bevilja och beräkna grundpension i både gammal och ny IT-miljö. Pensionsmyndigheten kommer att behöva behålla all gammal funktionalitet då de äldre beräkningssätten kommer att behöva fortsätta tillämpas för retroaktiv tid. Kostnaden för IT-utvecklingen uppskattas till ca 15 miljoner kronor hos båda myndigheterna, totalt minst 30 miljoner kronor. Till detta kommer sedan ca 20 procent av utvecklingskostnaden för analyser, krav, implementering etc.

För införandet kommer det att krävas en indragning av befintliga förmåner och ett beviljande av grundpension och omställningspension i form av grundpension. Det kan genomföras genom en IT-lösning där detta kan göras som en engångshändelse. Kostnaden för detta ingår i den totala kostnad som anges ovan.

Denna engångshändelse kommer också att kräva att Pensionsmyndigheten skickar ut beslut. Då det rör många pensionärer uppstår också en stor kostnad för papper och porto. Kostnaden uppskattas till ca fem kronor per utskick, vilket skulle ge en total kostnad på 7,5 miljoner kronor.<sup>15</sup> Om det också ska göras en kommunikering kring inhämtade utländska pensioner tillkommer kostnaden för detta.

För den löpande hanteringen av ärenden där grundpension och omställningspension till grundpension ska beviljas framåt i tiden uppskattas myndigheten spara mellan 8,5 och 10,5 miljoner kronor årligen jämfört med nuvarande hantering av garantipension och garantipension till omställningspension i form av minimiförmåner.

### 3.3.2 Förändrat intjänande av försäkringstid – avsnitt 15.3.2

Tillgodoräkandet av år med PGI eller SA-PGB som försäkringstid föreslås gälla för försäkringstid från och med den 1 december 2020. Detta innebär att dagens pensionärer inte påverkas och regeländringen skulle därmed inte innebära några ekonomiska konsekvenser på kort sikt. För att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av förslaget görs i betänkandet en hypotetisk beräkning genom att beräkna en grundpension för den som är född 1938 eller senare och som fick garantipension 2017. I betänkandet anges att utredningen med säkerhet kan konstatera att ca 92 procent av de garantipensionärer som ingår i den hypotetiska beräkningen inte skulle påverkas av regeländringen. Utredningen anger vidare att för ca 0,5 procent skulle regeländringen innebära en högre grundpension.<sup>16</sup> Som anges i betänkandet riskerar dock den hypotetiska beräkningen att underskatta försäkringstiden.<sup>17</sup> Detta innebär att det endast är pensionärer som har 40 bosättningsår som man med säkerhet kan säga inte skulle påverkas av regeländringen. Denna grupp motsvarar endast 76 procent av den studerade populationen. Hur regeländringen skulle påverka resterande 24 procent av den studerade gruppen är osäkert. I betänkandet anges att tillgodoräkandet av år med PGI eller SA-PGB kommer att innebära ett ökat

<sup>15</sup> Baserat på en uppskattning om ca 1,5 miljon beslut.

<sup>16</sup> SOU 2019:53 s. 373.

<sup>17</sup> Utredningen kunde utifrån befintliga data inte med säkerhet avgöra vilka år som ingår i pensionärens bosättningsår. Därför skattas istället en ny försäkringstid som det högsta värdet av antalet bosättningsår och antalet år med PGI eller SA-PGB, dock med ett tak på 40 år, se SOU 2019:53 s. 370.

intjänande till grundpension för endast ett begränsat antal personer och att kostnadsökningen för förmånen skulle vara marginell. Mot bakgrund av resonemangen ovan menar Pensionsmyndigheten att osäkerheten gällande det faktiska utfallet är för stor för att man ska kunna uttala sig om effekterna av regeländringen. I sammanhanget bör även nämnas att utredningen anger att med den ökande rörligheten inom och utom EU kan man inte förutsätta att framtidens pensionärer inte skulle påverkas i högre grad än dagens pensionärer.<sup>18</sup>

#### 4 Domens räckvidd och omfattning – kapitel 5

I betänkandet analyserar utredningen vilka konsekvenser EU-domstolens dom i målet Zaniewicz-Dybeck får för garantipension för den som är född 1938 eller senare och för vissa andra förmåner. Pensionsmyndigheten begränsar sitt svar i denna del till de förmåner som myndigheten administrerar.

Avseende garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension har Pensionsmyndigheten i ett rättsligt ställningstagande i maj 2018 gjort bedömningen att bestämmelsen i artikel 58 förordning 883/2004 innebär att det inte i någon situation finns en skyldighet att betala ut dessa förmåner till en person som är bosatt inom EES eller Schweiz.<sup>19</sup> I betänkandet instämmer utredningen i Pensionsmyndighetens bedömning, men med tillägget att det finns en rättslig osäkerhet i frågan. Enligt utredningen består osäkerheten i om det enligt samordningsbestämmelserna finns en skyldighet att betala ut en pro rata-beräknad garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension till personer som är bosatta i andra medlemsstater, även när dessa förmåner är kategoriserade som minimiförmåner. Sverige har i en så kallad not till administrativa kommissionen i november 2019 efterfrågat andra medlemsstaters och kommissionens inställning till hur artikel 58 ska tolkas. Sverige har särskilt efterfrågat andra medlemsstaters uppfattning om hur artikeln ska tillämpas när en person som uppbär tillägg med stöd av artikeln bosätter sig i en annan medlemsstat.<sup>20</sup>

Även om det i ett EU-perspektiv kan anses råda viss osäkerhet kring skyldigheten att exportera minimiförmåner till personer som bosätter sig i en annan medlemsstat vidhåller Pensionsmyndigheten sitt rättsliga ställningstagande i frågan från maj 2018. Den omständigheten att det pågår ett informationsutbyte i frågan mellan regeringen

---

<sup>18</sup> Totalt studerar man effekten för 394 000 garantipensionärer. Till gruppen med oförändrad försäkringstid räknar utredningen gruppen som redan har 40 bosättningsår. Man inkluderar även gruppen som har färre än 40 bosättningsår men som inte får en ökad försäkringstid vid den hypotetiska beräkningen. En person med exempelvis 10 bosättningsår och 2 år med PGI/SA-PGB där åren inte sammanfaller kommer enligt den hypotetiska beräkningen dock att få en oförändrad försäkringstid på 10 år. Enligt utredningens förslag skulle den nya försäkringstiden emellertid uppgå till 12 år. Det är därmed endast de pensionärer med 40 bosättningsår som man med säkerhet kan säga inte skulle påverkas av regeländringen. Det motsvarar cirka 76 procent av den studerade populationen. Utredningen anger ca 0,5 av garantipensionärerna skulle regeländringen innebära en högre grundpension. Hur regeländringen skulle slå för resterande 24 procent, är därmed osäkert.

<sup>19</sup> Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande, PRS 2018:1.

<sup>20</sup> Swedish note regarding the interpretation of Article 58(2) of Regulation (EC) 883/2004, S2019/00734/SF.

och kommissionen bedöms för närvarande inte utgöra ett skäl att ändra ställningstagandet. I avsaknad av ytterligare rättslig vägledning kvarstår Pensionsmyndigheten därför vid sin bedömning. En konsekvens av domen i målet Zaniewicz-Dybeck är vid sådant förhållande att det saknas rättslig grund för att betala ut garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension vid utlandsbosättning inom EES eller i Schweiz.

EU-domen har också konsekvenser för hur nämnda förmåner ska beräknas. I betänkandet instämmer utredningen i Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande som redogör för hur förmånerna ska beräknas enligt artikel 58.<sup>21</sup>

Vidare görs bedömningen att garantipension för den som är född 1937 eller tidigare och garantipension till änkepension inte är sådana minimiförmåner som regleras av artikel 58 i förordning 883/2004. Pensionsmyndigheten instämmer i denna bedömning.

## 5 Grundskydd i form av minimiförmåner – kapitel 11

I betänkandet görs, vid sidan av *förslagen* om de nya förmånerna grundpension och omställningspension till grundpension, *bedömningar* med utgångspunkten att garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension bibehålls som minimiförmåner. För det fall regeringen väljer att gå vidare med alternativet att bibehålla garantipension och garantipension till omställningspension och dessa således fortsätter att hanteras som minimiförmåner redogör Pensionsmyndigheten nedan för vissa aspekter av vad det innebär.

### 5.1 Utbetalning av garantipension och garantipension till omställningspension vid bosättning inom EES eller Schweiz – avsnitt 12.3

I betänkandet görs bedömningen att för det fall att garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension bibehålls som minimiförmåner bör det införas nationella bestämmelser som möjliggör fortsatt utbetalning till personer bosatta i andra medlemsstater. I samband med EU-domstolens dom i målet Zaniewicz-Dybeck infördes nationella, svenska bestämmelser som innebar att garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension skulle fortsätta att betalas ut med oförändrade belopp vid bosättning inom EES eller Schweiz till utgången av år 2019. Dessa bestämmelser förlängdes senare att gälla till utgången av år 2020.

Som nämns ovan har Pensionsmyndigheten inte praktisk möjlighet att implementera förslagen om nya grundskyddsförmåner till den 1 december 2020 för att dessa ska kunna tillämpas från och med den 1 januari 2021. Utan en förlängd giltighet av bestämmelserna om fortsatt utbetalning till personer bosatta inom EES eller Schweiz eller någon annan åtgärd från regeringen som reglerar om och i så fall vad som ska betalas ut till personer bosatta inom EES eller Schweiz ser Pensionsmyndigheten för närvarande inte att det finns något rättsligt stöd för utbetalning av garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension till

<sup>21</sup> Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande, PRS 2018:2.

personer bosatta inom EES eller Schweiz efter år 2020. Pensionsmyndigheten behöver besked snarast och senast före sommaren från regeringen avseende detta förhållande.

## **5.2 Konsekvenser av att behålla garantipensionen och omställningspension i form av garantipension som minimiförmåner**

### 5.2.1 Administrativa konsekvenser

Genom att fortsätta hantera garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension som minimiförmåner förändras inte myndighetens tillämpning eller handläggning. Förslaget bedöms därför inte ge några administrativa konsekvenser i sig. Vid tillämpning av artikel 58 ska uppgifter om enskildas faktiskt utbetalda pension från andra medlemsstater inhämtas och beaktas vid beräkning av förmånerna. I förhållande till en samordning med hjälp av schabloniserade belopp som föreslås för grundpension och omställningspension i form av grundpension är administrationen mer omfattande.

### 5.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Hanteringen av garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension som minimiförmåner infördes hos Pensionsmyndigheten och i de IT-system som finns hos Försäkringskassan i februari 2019. Någon ytterligare IT-utveckling krävs inte för att kunna fortsätta bevilja och beräkna förmånerna som minimiförmåner efter år 2020 förutsatt att det därefter finns rättslig grund för utbetalning av garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension till personer bosatta inom EES och Schweiz. IT-utveckling kommer däremot att krävas om beräkningen vid utbetalning till bosatta inom EES och Schweiz ska ändras. Sådan utveckling kan ske tidigast om ca 3-5 år, efter att inkomstpensionstillägget och de nya pensionsåldrarna har implementerats.

Om det skulle bli aktuellt att dra in förmånerna efter år 2020 kommer det att innebära en administrativ engångskostnad främst inom vår handläggningsorganisation. Denna är dock liten i förhållande till hur stor kostnaden skulle bli vid en realisering av nya grundskyddsförmåner, eftersom Pensionsmyndigheten redan i den utveckling i data-systemen som gjordes efter EU-domstolens dom i målet Zaniewicz-Dybeck har förberett för eventuell indragning av förmånerna.

## **6 Behov av att se över hela grundskyddet för pensionärer**

Risken för att även de föreslagna förmånerna i framtiden kategoriseras som minimiförmåner är det huvudsakliga skälet till att Pensionsmyndigheten avstyrker förslagen om nya grundskyddsförmåner, (se mer härom ovan, avsnitt 1.1). Därutöver väger Pensionsmyndigheten in behovet av en övergripande utredning av grundskyddet.

Grundskyddet för pensionärer är idag mycket komplext och Pensionsmyndigheten har i tidigare remissvar framfört att det finns ett stort behov av att göra en mer omfattande utredning av grundskyddets utformning. Här avses förutom garantipensionen även

bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet.<sup>22</sup> Det är Pensionsmyndighetens uppfattning att det finns viktiga frågor vad gäller grundskyddets utformning som varken denna eller tidigare utredningar har belyst på ett tillräckligt utförligt sätt.

Att grundskyddet är svårt att förklara och förstå beror bland annat på att reglerna är utformade så att de olika grundskyddsformånen är beroende av ett stort antal förhållanden och att formånen dessutom är beroende av varandra. Vidare är ett av syftena med garantipensionen att hantera övergången från Folkpensions- och ATP-systemet, snarare än att fylla ett tydligt och långsiktigt politiskt mål. Det otydliga syftet med garantipensionen bidrar till komplexiteten i grundskyddet. Utredningens förslag om att utöka försäkringstid för grundpension till att även inbegripa arbetad tid skulle göra syftet med formånen ännu mer svårbegripligt. När det gäller bostadstillägget är även dess syfte otydligt, då en del av beloppet består av ett konsumtionsstöd som saknar koppling till bostadskostnaden. En övergripande översyn skulle innefatta analyser av syftena med grundskyddets olika delar och därmed avvägningar om formånen bör hanteras som minimiformåner eller inte. Det bör i sammanhanget även tilläggas att införandet av en successivt stigande riktålder och ett inkomstpensionstillägg ytterligare motiverar behovet av en grundlig, sammanhållen översyn av hela grundskyddet för pensionärer.

Som en allmän utgångspunkt för Garantipensionsutredningen hänvisar regeringen i direktiven till förarbeten för garantipensionen. I prop. 1997/98:152 anges att garantipensionen ska anses utgöra en grundskyddsformån som syftar till att säkerställa att personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension har möjlighet att få en utfyllnad så att den totala allmänna pensionen hamnar på en rimlig nivå. I direktiven till utredningen framhåller regeringen även vikten av drivkrafter till arbete i pensionsystemet samtidigt som det ska vara träffsäkert och effektivt.<sup>23</sup>

Pensionsmyndigheten saknar i betänkandet ett ställningstagande kring vad som ska anses vara en rimlig nivå för garantipensionen. En central fråga i detta sammanhang rör garantipensionens indexering som idag är kopplad till prisbasbeloppet. Lagstiftaren bör ta ställning till den långsiktiga ambitionen med garantipensionen. Pensionsmyndigheten ser det som ett val mellan två alternativ. Antingen står man fast vid prisindexeringen, vilket i praktiken innebär en avveckling av formånen på lång sikt i takt med att realinkomsterna ökar. Det andra alternativet är att man bibehåller garantipensionens värde gentemot den allmänna inkomstutvecklingen, det vill säga går över till en inkomstindexering av formånen. Om lagstiftaren inte vill förbinda sig till något av dessa alternativ bör även det uttalas. Om lagstiftaren uttalar sig om den långsiktiga ambitionen för garantipensionen skulle samhällets grundskydd för pensionärer bli mer förutsägbart. Detta skulle förbättra pensionssparares möjligheter att kunna ta ställning till olika val inför pensioneringen.<sup>24</sup> Lagstiftaren bör i sammanhanget även ta

<sup>22</sup> Se remissvar ”Översyn av grundskyddet för pensionärer, Ds 2018:8” och ”Förbättrat grundskydd för pensionärer, S2019/00462/SF”.

<sup>23</sup> Kommittédirektiv 2018:106, s. 5.

<sup>24</sup> Pensionsmyndigheten ser dock inte ett behov av ett ställningstagande från lagstiftaren när det gäller värdet för garantipension till omställningspension i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen. Till skillnad från ålderspensionen är nämligen omställningspensionen en tillfällig ersättning som syftar till att endast ge en kompletterande inkomst för den efterlevande.

uttrycklig ställning till avvägningen mellan nivån på grundskyddet och drivkrafter till arbete samt hur detta bör följas och mätas. Det finns också andra principer rörande garantipensionens syfte som lagstiftaren bör ta ställning till, såsom inkomstprövningen och huruvida den ska utformas som en individuell förmån eller inte.<sup>25</sup>

---

Detta remissvar har beslutats av Pensionsmyndighetens styrelse efter föredragning av juristen Naomi Zemack. Närvarande från styrelsen har varit ordförande Kerstin Wigzell samt ledamöterna Annika Creutzer, Eva Vestin, Thomas Rolén, Marcus Karlsson och generaldirektör Daniel Barr. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen för juridikavdelningen Lena Aronsson, enhetschefen Martina Irving, analytikern Kristin Kirs och kontrollern Daniel Oscarsson deltagit. I den slutliga beredningen har produktionsområdeschefen Biljana Lajic, enhetschefen Kent Larsson och juristen Hanna Johansson deltagit.

Daniel Barr

Naomi Zemack

---

Behovet hos den enskilde att veta det framtida värdet för förmånen bör därför vara relativt begränsat.

<sup>25</sup> När det gäller inkomstprövningen så är det svårt att motivera att garantipensionen enbart minskas med individens beräknade allmänna inkomstgrundade pension. Dagens skilda belopp för gifta och ogifta är vidare inte befogade då garantipensionen inte är en behovsprövad förmån. Se tidigare remissvar S2018/01589/SF och S2019/00462/SF för en utveckling av dessa resonemang.