



S2020/05113/SF

2020-10-12

Socialdepartementet  
Socialförsäkringsenheten

## **Remissyttrande över slutbetänkande av garantipensionsutredningen – Grundpension Några anslutande frågor (SOU 2020:32)**

Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF) samt SPF Seniorerna har beretts tillfälle att yttra sig över förslagen i rubricerat betänkande och lämnar följande synpunkter.

### **Sammanfattning**

Slutbetänkandet innehåller ett antal förslag som ansluter till delbetänkandet Grundpension (SOU2019:53) om att införa en grundpension och en omställningspension i form av en grundpension. I den delen hänvisar vi till vårt yttrande 2020-03-30. I stora delar stod vi bakom förslagen i delbetänkandet men vi har fortfarande de invändningar som där framställs – bland annat anser vi alltför att ålderskravet för rätt till omställningspension på 65 år är diskriminerande. Det måste slopas.

När det gäller slutbetänkandet har vi följande synpunkter;

**Vi föreslår att det görs ett helhetsgrepp och en översyn av hela pensionssystemet, istället för det lappande och lagande som nu sker i olika delar av systemet.**

**Vi tillstyrker att åldern för när grundpension ska kunna ges i framtiden ska synkroniseras med riktåldern men avstyrker att detta sker i den föreslagna takten.**

**Vi avstyrker att den så kallade 44 års regeln införs i pensionssystemet eftersom det vore bättre att underlätta möjligheterna till sjukpenning/sjukförsäkring för den aktuella gruppen.**

**Vi tillstyrker ett avskaffande av hemlandsregeln för grundpension samt för omställningspension i form av grundpension.**

**Vi avstyrker ett avskaffande av undantagsreglerna för de med sjuk- och aktivitetsersättning så länge de inte kan få ett rimligt försörjningsstöd**

**tillgodosett inom ramen för dagens system eller på ett alternativt sätt. En fråga som bör utredas vidare.**

**Vi tillstyrker att ett nytt grundskydd införs inom sjukersättning och aktivitetsersättning på sätt som föreslås.**

**Vi avstyrker förslaget på tidpunkt för ikraftträdande då vi anser att en riktålder inte kan införas förrän en rad åtgärder först är på plats och har fått effekt som möjliggör ett längre arbetsliv för flertalet. Därtill anser vi att pensionsavgiften ska ha höjts i ett första steg till 18,5 procent innan riktåldern träder i kraft, en sådan höjd avsättning ska innefatta en retroaktivitet så att både dagens och framtidens pensioner förstärks.**

## **Utredningens förslag**

De förslag som lämnas i slutbetänkandet innefattar en anpassning av kraven på försäkringstid för vissa förmåner med anledning av riksdagens beslut att införa en riktålder i pensionssystemet. Förslag lämnas också om att avskaffa två särregler för tillgodoräknande av försäkringstid det vill säga dels en regel som gör det möjligt för vissa försäkrade att tillgodogöra sig bosättningstid i sitt tidigare hemland som försäkringstid dels en regel som möjliggör att försäkringstid som legat till grund för sjukersättning kan användas för att beräkna försäkringstid för grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen. I betänkandet föreslås också att garantiersättning ska ersättas av en ny förmån – grundersättning.

Betänkandet föreslås få ett stegvis ikraftträdande vid tre olika tidpunkter: 2022, 2023 och 2026.

## **Inledande synpunkter**

Konsekvenserna av genomfört reformarbete i form av att lappa och laga är att vi har fått ett allt mer komplext förmånssystem som är svårt för individen att helt greppa och förstå. Det anser vi är allvarligt i sig då många är beroende av de olika förmånerna såsom garantipensionen och därmed har en stor påverkan på individens ekonomiska situation. Om statens ambition fortfarande är att ha ett inkomstbaserat pensionssystem borde det dock finnas ett intresse av att minska behovet av garantipensionen. Pensionärsorganisationerna menar att det krävs ett helhetsgrepp och en översyn av hela pensionssystemet, istället för det lappande och lagande som nu sker i olika delar av systemet.

För att så ska ske måste arbete och antal arbetade år värderas högre än vad det gör idag. Idag känner sig allt för många besvikna och orättvist behandlade när de går i pension och upptäcker att 40 - 45 års arbete inte har lönat sig. Det gäller framför allt låg- och medelinkomsttagare. För dessa individer är dagens pensionssystem mer ett

grundtrygghetssystem än ett inkomstrelaterat system. Vår uppfattning är att om pensionsavgiften höjs så minskar behovet av garantipension och respektavståndet ökar och på så sätt skulle vi också få ett mer rättvist och hållbart pensionssystem för alla. I ett mer inkomstbaserat pensionssystem där arbete och antal arbetade år värderas högre blir också pensionen mer förutsägbar under hela pensionstiden, oavsett när man går i pension.

## **Våra synpunkter på slutbetänkandet**

Betänkandet innehåller ett antal förslag som ansluter till delbetänkandet Grundpension (SOU2019:53) om att införa en grundpension och en omställningspension i form av en grundpension. Enligt vår uppfattning var det en väl genomförd utredning. Särskilt uppskattade vi ståndpunkten att EU-domstolens dom - som kräver att vår garantipension delvis förändras - bör införlivas på ett sätt som ligger så nära den nuvarande regleringen som möjligt det vill säga att kravet på stark anknytning till Sverige bibehålls. Vi tillstyrkte utredningens förslag i delbetänkandet i det stora hela med hade ett antal invändningar som alltjämt är giltiga. Det gällde bland annat att åldersgränsen på 65 år för omställningspension bör tas bort då den är diskriminerande. Vi hänvisar i övrigt till vårt yttrande 2020-03-30 i denna del.

### **Höjd ålder för när grundpension ges**

Vi tillstyrker att åldern för när grundpension ska kunna ges i framtiden ska synkroniseras med riktåldern, men avstyrker att detta sker i den föreslagna takten. Vi anser att de beslut och förslag som rör pensionsrelaterade åldrar och ett längre arbetsliv har påbörjats i fel ände. Först måste villkoren och möjligheterna till ett längre arbetsliv finnas på plats så att arbete efter 65 år blir realistiskt för fler. Det handlar bland annat om arbetsmiljöfrågor, kompetensutveckling och att motverka åldersdiskriminering. Samtidigt som möjligheten till ersättning från övriga socialförsäkringssystem förbättras och åldersgränserna i desamma omedelbart höjs minst till den ålder som är tänkt att utgöra riktålder. Först när sådana olika åtgärder är på plats och medför realistiska möjligheter till att arbeta efter 65 år kan en riktålder införas. Vi menar därför att det bör avvaktas med att höja åldersgränser för grundpensionen till ett längre arbetsliv blivit möjligt för fler.

### **Ändrade regler för tillgodoräknande av försäkringstid för grundpension**

Vi anser inte att en undantagsregel i form av en 44-årsregeln ska införas – i vart fall inte för närvarande. Som lyfts fram i tilläggsdirektivet så är det viktigt för socialförsäkringssystemets trovärdighet att reglerna är så lika som möjligt för alla och att ingen särbehandlas. Regler som upplevs som orättvisa kan riskera att undergräva förtroendet för ett helt system. Det är även av vikt att pensionssystemet går att förstå för att det ska upplevas trovärdigt för gemene man, i annat fall skadas

systemets legitimitet. Det är ett viktigt skäl till att 44 års regeln inte ska införas i pensionssystemet såväl som det är bättre att i första hand underlätta möjligheterna till sjukpenning/sjukförsäkring för den tilltänkta målgruppen. Detta eftersom många idag nekas sjukpenning/sjukförsäkring med den ohållbara motiveringen att de skulle kunna utföra ett annat arbete i teorin. I detta sammanhang bör man också ta hänsyn till personens ålder, då omskolning inte heller är ett alternativ för många eftersom det tar längre tid att omskola sig än vad man har kvar i arbetslivet. Vi ser därför med tillförsikt fram emot att få ta del av resultatet från utredningen "Ett mer ändamålsenligt regelverk i sjuk- och aktivitetsersättningen och för förmåner vid rehabilitering" nästa år och satsningar på arbetsmiljön så att **alla** får möjligheten att arbeta så länge som möjligt och därmed få en bra pension.

De som skulle beröras av undantagsregeln bedöms också vara få och om de nyttjar den och går i pension vid 65 år så innebär det att kommande generationer kommer att få än lägre pension än dagens äldre då delningstalet kommer att öka framöver. De som här berörs, många lågutbildade kvinnor, är också en grupp i samhället som dessutom har en negativ livslängdsutveckling jämfört mot andra grupper i samhället.

### **Avskaffande av två ytterligare särregler**

Vi anser att övervägande skäl talar för ett avskaffande av hemlandsregeln för grundpension i ålderspensionssystemet. En regel som gör det möjligt för vissa försäkrade att tillgodoräkna sig bosättningstid i sitt tidigare hemland som försäkringstid. Ett starkt skäl för ett avskaffande är att kravet på likabehandling bör få ett tydligt genomslag i regelsystemet och dess tillämpning. Särregeln är svår att försvara ur ett likabehandlingsperspektiv vid jämförelser mellan personer som invandrat av andra skäl än för asyl eller personer födda i Sverige och bosatta i tredje land. Det är viktigt för trovärdigheten i socialförsäkringssystemet att reglerna är så lika som möjligt för alla och att ingen osaklig särbehandling sker eftersom regler som uppfattas som orättvisa riskerar undergräva förtroendet för systemet. Dessutom finns det numera ett äldreförsörjningsstöd för de om är över 65 år eller äldre vilket inte fanns när regeln tillskapades. Ett borttagande av regeln innebära en ekonomisk försämring för de som omfattas av den men förslaget kommer inte att påverka de utgående förmånerna.

Utredningen föreslår att samma regel även slopas för omställningspension i form av grundpension. Även i det fallet kan vi ställa oss bakom utredarens förslag av samma skäl som ovan.

Det är emellertid annorlunda för de personer som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning – en grupp som inte har rätt till äldreförsörjningsstöd. De

riskerar att drabbas extra hårt ekonomiskt av ett slopande av regeln. Det finns således legitima skäl mot ett borttagande av hemlandstidsregeln för denna grupp. Syftet med grundskyddet är att kunna utgöra en långvarig försörjningskälla. Ett borttagande av hemlandstidsregel för de med sjuk- och aktivitetsersättning skulle övervältra kostnaden för försörjningen av de drabbade på kommunernas försörjningsstöd – ett stöd som inte är avsett att utgå en längre tid. Även förslaget att försäkringstid som legat till grund för sjukersättning kan medräknas för att beräkna försäkringstid för grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen slopas drabbar gruppen med sjuk- och aktivitetsersättning ekonomiskt utan att det finns något alternativt skyddsnät.

I gruppen som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning hittar vi de som bedöms inte kunna återgå i arbete. Före 2003 tillhörde gruppen det äldre pensionssystemet med ATP och kallades följaktligen då förtidspensionärer. Det är enligt vår uppfattning alltför svårt att få sjukersättning idag för personer som närmar sig pensionsåldern trots att möjligheter att rehabiliteras inte längre föreligger. Behovet av ett starkt försörjningsstöd och en rimlig framtida pension är inte tillgodosett med andra ord. De som idag uppbär sjuk- och aktivitetsersättning särbehandlas också negativt i förhållande till ålderspensionärerna när det gäller nivån på bostadstillägg samt betalar alltför en högre skatt än yrkesaktiva med samma inkomst.

Vi *anser* att ett omtag och översyn av regelsystem behöver göras för gruppen med sjuk- och aktivitetsersättning avseende alla de aspekter vi lyfter ovan. De bör ske innan eventuella avskaffande av föreslagna särregler sker med effekter för möjligheten att tillgodose ett i hög grad legitimt försörjningsbehov för denna utsatta grupp. Det är inte acceptabelt att de som har en långvarig nedsatt arbetsförmåga inte ska kunna få sitt försörjningsstöd tillgodosett genom sjukersättningens och aktivitetsersättningens grundskydd. Vi avstyrker således ett avskaffande av undantagsreglerna för de med sjuk- och aktivitetsersättning så länge som de inte kan få sitt försörjningsstöd tillgodosett inom ramen för dagens system eller på ett alternativt sätt. Frågan är angelägen och bör utredas vidare.

Det är riktigt att sjukersättning inte utgör en del av pensionssystemet utan är en del av sjukförsäkringsförmånen som beräknas enligt egna från pensionssystemets separata bestämmelser. Men då ett antal pensionärer i ett slag riskerar att få sänkt garantipension, vissa med betydande belopp, anser vi att det är viktigt att utreda vidare hur många individer det rör sig om och huruvida det är lämpligt att som utredaren gör, hänvisa till äldreförsörjningsstödet.

### **Garantiersättning ersätts av en ny förmån**

Utredningen föreslår att ett nytt grundskydd införs inom sjukersättning och aktivitetsersättning. Reglerna innebär i huvudsak följande. Förmånen ska utgå så

länge bosättning i Sverige består med en ventil innebärande att den kan bestå efter ansökan om det vore oskäligt att dra in förmånen. En försäkrad som uppfyller villkoren i de allmänna bestämmelserna om sjukersättning och aktivitetsersättning ska ha rätt till sjuk- och aktivitetsersättning i form av grundersättning. Försäkringstid för grundersättning ska kunna tillgodoräknas med som längst 40 år. Varje år ska ge rätt till 1/40 av den maximala nivån för förmånen. Vi tillstyrker förslaget.

### **Ikraftträdande**

Vi avstyrker förslaget på tidpunkt för ikraftträdande då vi anser att en riktålder inte kan införas förrän en rad åtgärder först är på plats och har fått effekt som möjliggör ett längre arbetsliv för flertalet. Redan år 2013 lades sådana förslag fram i Pensionsåldersutredningen, ändå har alldeles för lite gjorts sedan dess för att möjliggöra ett längre arbetsliv för fler. Därtill anser vi att pensionsavgiften ska ha höjts i ett första steg till 18,5 procent innan riktåldern träder i kraft, en sådan höjd avsättning ska innefatta en retroaktivitet så att både dagens och framtidens pensioner förstärks. Helt väsentligt är också att åldersgränserna i de kringliggande trygghetssystemen också har höjts, minst till den ålder som är tänkt att utgöra riktålder, samt att möjligheterna till ersättning från dessa system måste också förbättras jämfört med idag. När ovan nämnda åtgärder genomförts kan införande av riktålder övervägas och således först då kan förslagen som rör åldrar i grundpensionen träda i kraft.

### **Konsekvenser**

Utredningens vägval och förslag är inte huggna i sten. Slutsatserna som vi i många fall kan ställa oss bakom kan i framtiden komma att ifrågasättas av EU-domstolen. Det är även svårt att få en uppfattning om hur många personer som riskerar att drabbas ekonomiskt av utredningens förslag då uppgifterna om gruppen individer, både i antal och inkomstnivåer alltså är oklara. Det är därmed svårt med ett ställningstagande från vår sida om konsekvenserna av utredningens förslag. Vid ikraftträdandet av förslagen tror vi att det är av stor vikt att det på ett begripligt sätt kommuniceras till de som får sänkt garantipension varför så sker.

När det gäller konsekvenserna av förslagen på längre sikt så är också de svårbedömda. Vi föreslår därför att det görs kontinuerliga uppföljningar på de förslag som lagts fram och eventuellt också genomförs och att en sådan uppgift åläggs Pensionsmyndigheten.

Stockholm som ovan



Christina Tallberg  
Ordförande

Pensionärernas Riksorganisation



Monica Blomberg  
Förbundsordförande

Riksförbundet PensionärsGemenskap



Liza di Paolo Sandberg  
Förbundsordförande

Svenska KommunalPensionärernas  
Förbund



Eva Eriksson  
Förbundsordförande

SPF Seniorerna