

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2018/19:SfU2

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker ett gemensamt förslag från Moderaterna och Kristdemokraterna om anslag för 2019 inom utgiftsområde 11, som uppgår till ca 35 miljarder kronor. Därmed tillstyrker utskottet delvis regeringens förslag till anslag och tillstyrker delvis Kristdemokraternas anslagsmotion. Utskottet tillstyrker regeringens förslag om bemyndigande om ekonomiska åtaganden.

Övriga motionsförslag som behandlas i betänkandet avstyrks.

I betänkandet finns fyra särskilda yttranden (S, SD, C, V, L, MP). Ledamöterna från Socialdemokraterna, Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet avstår från ställningstagande när det gäller anslagsbeslutet och redovisar i stället sina överväganden i särskilda yttranden.

Behandlade förslag

Proposition 2018/19:1 inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Nio yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2018/19.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Budgetprocessen i riksdagen	4
Betänkandets disposition	5
Utskottets överväganden.....	6
Regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 11	6
Anslag inom utgiftsområde 11	7
Särskilda yttranden	13
1. Anslag inom utgiftsområde 11 (S, V, MP)	13
2. Anslag inom utgiftsområde 11 (SD)	15
3. Anslag inom utgiftsområde 11 (C)	16
4. Anslag inom utgiftsområde 11 (L)	16
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18
Propositionen	18
Motioner från allmänna motionstiden 2018/19	18
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens och motionärernas anslagsförslag	20
<i>Bilaga 3</i>	
Utskottets anslagsförslag	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Anslag inom utgiftsområde 11

a) Anslagen för 2019

Riksdagen anvisar anslagen för 2019 inom utgiftsområde 11 enligt utskottets förslag i bilaga 3.

Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2018/19:1 utgiftsområde 11 punkt 2 och motion

2018/19:2996 av Hans Eklind m.fl. (KD) yrkandena 3 och 10 samt avslår motionerna

2018/19:1649 av Julia Kronlid m.fl. (SD) yrkandena 2 och 3,

2018/19:2356 av Julia Kronlid m.fl. (SD),

2018/19:2614 av Solveig Zander m.fl. (C),

2018/19:2822 av Jakob Forssmed (KD) yrkande 4,

2018/19:2963 av Emma Carlsson Löfdahl m.fl. (L) och

2018/19:2996 av Hans Eklind m.fl. (KD) yrkande 9.

b) Bemyndigande om ekonomiska åtaganden

Riksdagen bemyndigar regeringen att för 2019 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår till högst 8 000 000 000 kronor för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2018/19:1 utgiftsområde 11 punkt 1.

Stockholm den 13 december 2018

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Johan Forssell

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Johan Forssell (M), Rikard Larsson (S)*, Carina Ohlsson (S)*, Katarina Brännström (M), Teresa Carvalho (S)*, Solveig Zander (C)*, Nooshi Dadgostar (V)*, Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Julia Kronlid (SD)*, Kadir Kasirga (S)*, Hans Eklind (KD), Björn Petersson (S)*, Emma Carlsson Löfdahl (L)*, Maria Ferm (MP)*, Arin Karapet (M), Linda Lindberg (SD)* och Anne Oskarsson (SD)*.

* Avstår från ställningstagande, se särskilda yttranden.

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlas regeringens budgetproposition 2018/19:1 i de delar som gäller utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och ett antal motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2018/19. Regeringens förslag till riksdagsbeslut och motionsförslagen finns i bilaga 1.

I bilaga 2 finns en sammanställning av regeringens förslag till anslag för 2019 och de avvikelser från dessa som Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna föreslår i sina anslagsmotioner. I bilaga 3 finns utskottets förslag till anslagsfördelning.

I propositionen anförs att särskilda principer har tillämpats vid utformningen av propositionen med anledning av att den har beslutats av en övergångsregering (prop. 2018/19:1 utg.omr. 11 s. 9 f.). Utgångspunkten för förslagen i propositionen har varit den budget som riksdagen har beslutat för 2018 efter förslag i budgetpropositionen för 2018. Vidare har vissa generella justeringar av anslagen gjorts i enlighet med vad som redovisas i propositionen. Regeringen har avstått från att redovisa den framtida politiska inriktningen för utgiftsområdet.

Ledamöterna från Moderaterna och Kristdemokraterna har under utskottets beredning av ärendet lämnat kompletterande information.

Budgetprocessen i riksdagen

Rambeslutsprocessen

Budgetprocessen innebär bl.a. att riksdagen i ett första steg genom *ett* beslut fastställer en utgiftsram för varje utgiftsområde. Utgiftsramen anger det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till (11 kap. 18 § riksdagsordningen).

Finansutskottet har i betänkande 2018/19:FiU1 Statens budget 2019 Rambeslutet tillstyrkt regeringens förslag till utgiftsram för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom (prop. 2018/19:1).

Riksdagen har därefter, med bifall till ett gemensamt förslag från Moderaterna och Kristdemokraterna, bestämt utgiftsramen för 2019 för utgiftsområde 11 till 34 881 476 000 kronor (res. 5 i bet. 2018/19:FiU1, rskr. 2018/19:62).

I detta betänkande föreslår socialförsäkringsutskottet för riksdagen hur anslagen för utgiftsområdet ska fördelas inom utgiftsområdesramen. Riksdagens ställningstagande till anslag för utgiftsområdet ska göras genom *ett* beslut (11 kap. 18 § riksdagsordningen).

Uppföljning av regeringens resultatredovisning

Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat. I propositionen lämnar regeringen en sådan redovisning. Mot bakgrund av de principer som tillämpats vid utformningen av propositionen med anledning av att den har beslutats av en övergångsregering har dock regeringen avstått från att redovisa sina slutsatser av de presenterade resultaten.

I utskottens uppgifter ingår att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (4 kap. 8 § regeringsformen). Som en del i utskottens uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för bl.a. den löpande uppföljningen av regeringens resultatredovisning (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21). Av riktlinjerna framgår att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet.

Utskottet har mot den bakgrunden gått igenom regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 11 i budgetpropositionen.

Betänkandets disposition

Betänkandet har disponerats så att regeringens resultatredovisning behandlas först. Därefter behandlar utskottet de förslag i budgetpropositionen och de motionsförslag som gäller anslag och ett bemyndigande inom utgiftsområde 11.

Utskottets överväganden

Regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 11

Propositionen

I enlighet med kraven i budgetlagen (2011:203) lämnar regeringen i propositionen en resultatredovisning i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Mot bakgrund av de principer som tillämpats vid utformningen av propositionen med anledning av att den har beslutats av en övergångsregering har dock regeringen avstått från att redovisa sina slutsatser av de presenterade resultaten.

Riksdagen har beslutat om följande mål för utgiftsområde 11. Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstrelaterad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Efterlevande make ska ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall. Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare. Informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den. Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män.

Av regeringens resultatredovisning framgår bl.a. att färre än hälften av de kvinnliga pensionärerna nu har garantipension och att andelen med garantipension har minskat bland 65-åriga kvinnor. Även om andelen minskar får fortfarande en stor del av kvinnorna garantipension, oavsett om de är ensamstående eller sammanboende. Andelen män som beviljas garantipension är relativt liten men har ökat under de senaste tio åren. Av resultatredovisningen framgår vidare att bostadstillägg betalas till en mindre andel pensionärer, men att förmånen har en avgörande betydelse för dem med små marginaler. Den höjning av bostadskostnadstaket för bostadstillägget som genomfördes den 1 januari 2018 har resulterat i att andelen med en bostadskostnad över taket har minskat. Vidare framgår att antalet kvinnor och män som får äldreförsörjningsstöd ökar. Det är dock relativt få personer som är beroende av stödet. I resultatredovisningen konstateras att grundskyddet har stor betydelse när det gäller att jämna ut skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner. Grundskyddet minskar också risken för låg ekonomisk standard. Vad gäller ersättning vid dödsfall framgår att änkepensionen fortfarande är den dominerande efterlevandepensionen och att omställningspensionen höjer den ekonomiska standarden för ensamstående kvinnor och män. Slutligen redovisas Pensionsmyndighetens resultat. Regeringen konstaterar att myndigheten visar bra resultat inom de flesta områden. Resultatet inom bostadstilläggshandläggningen är dock inte tillfredställande. Det framgår även att Pensionsmyndighetens informationsuppdrag har gett effekt. Både andelen som vet hur de kan ta reda på sin framtida pension och andelen som gjort en prognos det senaste året

har ökat. Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen är dock låg.

Utskottets bedömning

Utskottet konstaterar att regeringen har avstått från att redovisa sina slutsatser av de presenterade resultaten mot bakgrund av att propositionen har beslutats av en övergångsregering. Utskottet har inget ytterligare att anföra.

Anslag inom utgiftsområde 11

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen anvisar anslagen för 2019 inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt ett gemensamt förslag från Moderaterna och Kristdemokraterna. Kristdemokraternas anslagsmotion bifalls därmed delvis och regeringens förslag till anslagsfördelning bifalls i de delar det inte avviker från Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma förslag. Övriga motionsförslag avslås.

Riksdagen lämnar det bemyndigande som regeringen har begärt. Jämför särskilt yttrande 1 (S, V, MP), 2 (SD), 3 (C) och 4 (L).

Propositionen

Budgetpropositionen har beslutats av en övergångsregering. Regeringens förslag utgår från 2018 års budget med vissa justeringar. Pris- och löneomräkning har skett och ändrad makroekonomisk utveckling har beaktats. Vidare har anslag justerats till följd av beslutade lagar och förordningar, internationella avtal, civilrättsligt bindande avtal eller EU-rättsakter. Anslag har också justerats med anledning av att riksdagen beslutat om att flytta ändamål och verksamheter mellan utgiftsområden. Utöver förslag om anslag lämnas även nödvändiga förslag om beställningsbemyndiganden och andra finansiella befogenheter samt övriga förslag på finansmaktens område som kräver riksdagens ställningstagande inför det kommande budgetåret.

Anslag 1:1 Garantipension till ålderspension

Regeringen föreslår att anslag 1:1 Garantipension till ålderspension bestäms till 13 225 500 000 kronor för 2019.

Anslaget får användas för utgifter för garantipension till ålderspension samt särskilt pensionstillägg enligt socialförsäkringsbalken och lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken (införandelagen). Behovet av garantipension minskar bl.a. till följd av att inkomstpensionerna ökar.

Inkomstpensionerna beräknas fortsätta att öka under de närmaste åren, vilket gör att garantipensionen förväntas fortsätta att minska.

Utgifterna kan komma att påverkas av konsekvenserna av en dom från EU-domstolen som meddelades i december 2017 (mål nr C-189/16). Av domen framgår att den svenska garantipensionen EU-rättsligt är att anse som en minimiförmån. Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2018:106 Översyn av garantipensionens konstruktion ur ett internationellt perspektiv) för att belysa konsekvenserna av domen och utreda det eventuella behovet av förändringar. Utgifterna kan enligt regeringen även komma att påverkas av de förbättringar av grundskyddet som Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, har kommit överens om.

Anslag 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Regeringen föreslår att anslag 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna bestäms till 10 331 200 000 kronor för 2019.

Anslaget får användas för utgifter för omställningspension, förlängd omställningspension, särskild efterlevandepension och änkepension samt för utgifter för garantipension till dessa förmåner enligt socialförsäkringsbalken och införandelagen. Änkepensionen är dominerande i både antal och kostnader och svarar för knappt 95 procent av utgifterna inom anslagsområdet. Tendensen för åren framöver är att antalet kvinnor med änkepension kommer att minska i samma takt som tidigare och att antalet kvinnor och män med omställningspension kommer att vara förhållandevis stabilt. Sammantaget innebär detta att utgifterna inom anslaget beräknas minska med mellan 5 och 6 procent per år.

Anslag 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Regeringen föreslår att anslag 1:3 Bostadstillägg till pensionärer bestäms till 9 156 500 000 kronor för 2019.

Anslaget får användas för utgifter för bostadstillägg till pensionärer och särskilt bostadstillägg till pensionärer enligt socialförsäkringsbalken och införandelagen. Bostadstillägget är inkomstprövat och utgifterna är därför beroende av ålderspensionärernas inkomster och förmögenheter. I takt med ökade pensionsinkomster minskar behovet av bostadstillägg i genomsnitt. Till följd av den automatiska balanseringens påverkan på den inkomstgrundade pensionen ökade dock antalet mottagare av bostadstillägg. Det totala antalet pensionärer har ökat över tid, vilket också har medfört att antalet pensionärer med bostadstillägg har ökat, även om den totala andelen har minskat. Medelbeloppet har ökat för både kvinnor och män sedan 2003 främst på grund av ökade bostadskostnader och regelförändringar. Mörkertalet för bostadstillägget är sannolikt relativt stort, vilket innebär att fler än de som nu får bostadstillägg skulle ha rätt till det om de ansökte om förmånen. Förändrad kunskap och förändrat beteende kan därför få relativt stor påverkan på antalet personer som får bostadstillägg och därmed också på utgifterna. Ytterligare

faktorer som påverkar utgiftsutvecklingen är förändringen av bostadskostnaderna och regelförändringar.

Anslag 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Regeringen föreslår att anslag 1:4 Äldreförsörjningsstöd bestäms till 1 154 100 000 kronor för 2019.

Anslaget får användas för utgifter för äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken. Äldreförsörjningsstödet är inkomstprövat. Under senare år har antalet kvinnor och män som får äldreförsörjningsstöd ökat, och antalet förväntas fortsätta öka. Enligt äldre regler kunde en person få del av hela grundskyddet efter tio års bosättning i Sverige. Personer födda före 1938 omfattas av dessa äldre bestämmelser och har därför som regel en tillräckligt hög garantipension och får inte äldreförsörjningsstöd. De årskullar som inte omfattas av dessa bestämmelser ökar och därmed även antalet pensionärer som kan få äldreförsörjningsstöd. Utöver detta förväntar regeringen att kostnaderna inom ramen för anslaget kommer att öka till följd av de senaste årens ökade asylinvandring. I likhet med bostadstillägget finns sannolikt ett förhållandevis stort mörkertal när det gäller äldreförsörjningsstöd, vilket innebär att antalet personer och kostnaderna för det skulle kunna vara högre.

Anslag 2:1 Pensionsmyndigheten

Regeringen föreslår att anslag 2:1 Pensionsmyndigheten bestäms till 583 176 000 kronor för 2019.

Anslaget får användas för Pensionsmyndighetens förvaltningsutgifter. Pensionsmyndighetens verksamhet finansieras av anslag på statens budget, de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna) och premiepensionssystemet. Regeringen föreslår att anslaget ökas med 60 miljoner kronor 2019 för att hantera ökade handläggningskostnader till följd av EU-domstolens dom i mål nr C-189/16 (se ovan). Mot bakgrund av att riksdagen har beslutat att de ändamål och verksamheter som avser lokal statlig service vid servicekontor ska flyttas från utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning minskas anslaget med 44,9 miljoner kronor 2019.

Vidare föreslås att regeringen bemyndigas att för 2019 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår till högst 8 000 000 000 kronor för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar.

Motionerna

Sverigedemokraterna

Julia Kronlid m.fl. (SD) föreslår i kommittémotion 2018/19:2356 att riksdagen anvisar 6 700 000 000 kronor mer till utgiftsområdet än vad som föreslås i budgetpropositionen för 2019. Anslag 1:1 Garantipension till ålderspension

ökas med 7 400 miljoner kronor till följd av en höjning av maxnivån i garantipensionen. Anslag 1:3 Bostadstillägg till pensionärer minskas med 700 miljoner kronor. Minskningen av anslag 1:3 följer av motionärernas förslag om att stärka garantipensionen. Anslaget höjs samtidigt till följd av ett förslag om att höja taket för bostadskostnader i bostadstillägget.

I kommittémotion 2018/19:1649 av Julia Kronlid m.fl. (SD) yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att stärka garantipensionen. I samma motion yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om att höja bostadstillägget för pensionärer.

Centerpartiet

Solveig Zander m.fl. (C) föreslår i kommittémotion 2018/19:2614 att riksdagen anvisar 400 000 000 kronor mindre till utgiftsområdet än vad som föreslås i budgetpropositionen för 2019. Anslag 1:1 Garantipension till ålderspension minskas med 600 miljoner kronor. En person som bott 40 år i Sverige får full garantipension. Pensionen minskar med 1/40 för varje år som pensionären inte bott i Sverige. För flyktingar och andra skyddsbehövande finns en undantagsregel som innebär att bosättningstiden i hemlandet kan räknas in i försäkringstiden. Genom att ta bort undantaget för flyktingar och andra skyddsbehövande kan anslaget minskas. Vidare ökas anslag 1:4 Äldreförsörjningsstöd med 200 miljoner kronor. Flyktingar och andra skyddsbehövande kan, till följd av förslaget att ta bort undantagsregeln inom garantipensionen, i stället behöva äldreförsörjningsstöd.

Kristdemokraterna

Hans Eklind m.fl. (KD) föreslår i kommittémotion 2018/19:2996 yrkandena 3, 9 och 10 att riksdagen anvisar 2 141 000 000 kronor mer till utgiftsområdet än vad som föreslås i budgetpropositionen för 2019. Anslag 1:1 Garantipension till ålderspension minskas med 400 miljoner kronor. En person som bott 40 år i Sverige får full garantipension. Pensionen minskar med 1/40 för varje år som pensionären inte bott i Sverige. För flyktingar och andra skyddsbehövande finns en undantagsregel som innebär att bosättningstiden i hemlandet kan räknas in i försäkringstiden. Genom att ta bort undantaget för flyktingar och andra skyddsbehövande kan anslaget minskas. Bostadstillägg till pensionärer, anslag 1:3, ökas med 2 641 miljoner kronor med anledning av motionärernas förslag om att höja taket och ersättningen inom bostadstillägget. Motionärerna föreslår att hyrestaket i bostadstillägget höjs till 7 500 kronor för ensamstående och 3 750 kronor för sammanboende med utgångspunkt i den nu gällande modellen. Förslaget innebär således att bostadstillägget för ensamstående ska beräknas på 96 procent av bostadskostnaden upp till 5 000 kronor och 70 procent av bostadskostnaden mellan 5 000 och 7 500 kronor. Motionärerna föreslår även att det belopp som därefter ska läggas till bostadskostnaden höjs med 500 kronor per månad för ensamstående och 300 kronor per månad för sammanboende. Anslag 1:4 Äldreförsörjningsstöd föreslås

minska med 100 miljoner kronor till följd av förslaget om att höja bostadstillägget.

I motion 2018/19:2822 av Jakob Forssmed (KD) yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om att höja bostadstillägget för pensionärer för att fler äldre ska ha råd att flytta till ett anpassat boende med gemenskapsmöjligheter.

Liberalerna

Emma Carlsson Löfdahl m.fl. (L) föreslår i kommittémotion 2018/19:2963 att riksdagen anvisar 101 000 000 kronor mindre till utgiftsområdet än vad som föreslås i budgetpropositionen för 2019. Anslag 1:1 Garantipension till ålderspension minskas med 600 miljoner kronor till följd av att den särskilda regeln för flyktingar m.fl. inom garantipensionen enligt motionärerna ska tas bort. Anslag 1:3 Bostadstillägg till pensionärer ökas med 300 miljoner kronor. Motionärerna föreslår att taket för boendekostnader i bostadstillägget ska höjas till 6 000 kronor 2019 och att taket därefter ska höjas med 500 kronor per år fram till 2021. Till anslag 1:4 Äldreförsörjningsstöd anvisas 200 miljoner kronor mer till följd av förslaget om att ta bort undantagsregeln för flyktingar m.fl. inom garantipensionen. Motionärerna föreslår en minskning av anslaget 2:1 Pensionsmyndigheten med 1 miljon kronor till följd av att pris- och löneomräkningen justeras ned med 20 procent.

Utskottets ställningstagande

Särskilda principer har tillämpats vid utformningen av budgetpropositionen för 2019 med anledning av att den har beslutats av en övergångsregering. Utgångspunkten för förslagen har följaktligen varit den budget som riksdagen beslutade för 2018. Att en övergångsregering är bunden av vissa principer fråntar dock inte riksdagen vare sig rätten eller ansvaret att besluta om statens budget. Våra grundlagar är tydliga om var finansmakten vilar. Det är riksdagen som har befogenheten att besluta om skatter och statens utgifter. Utskottet konstaterar att vissa partier trots detta valt att avstå från att lägga fram egna budgetförslag i riksdagen i årets budgetprocess.

Sverige kan dock inte vänta på reformer. Vi behöver stärka svensk ekonomi, jobbskapande och grundfunktioner i samhället. Utskottet har, som framgår nedan, en annan uppfattning när det gäller anslagsramen för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och fördelningen av anslagen inom utgiftsområdet än den som återges i budgetpropositionen för 2019.

Riksdagen har i enlighet med ett gemensamt förslag från Moderaterna och Kristdemokraterna bestämt ramen för utgiftsområde 11 till ca 35 miljarder kronor. Utskottet har nu att bestämma nivån på de olika anslagen inom utgiftsområdet.

Under beredningen av ärendet i utskottet har Moderaterna och Kristdemokraterna lämnat ett gemensamt förslag om att riksdagen ska anvisa 431 miljoner kronor mer till utgiftsområdet än vad som föreslås i budgetpropositionen för 2019. Ökningen avser anslag 1:3 Bostadstillägg till pensionärer. Förslaget

innebär att bostadskostnadstaket i bostadstillägget ska höjas till 7 000 kronor per månad. Ersättningsgraden för bostadskostnaden ska vara 100 procent upp till 3 000 kronor, 90 procent mellan 3 001 och 5 000 kronor, och 70 procent mellan 5 001 och 7 000 kronor. Vid beräkningen av bostadstillägget ska tjänstepension, privat pension, etableringsersättning och studiemedel tas upp med 100 procent i reduceringsinkomsten. Alla arbetsrelaterade inkomster ska tas upp med 92 procent i reduceringsinkomsten. Avräkning av bostadstillägg mot en reduceringsinkomst som överstiger ett prisbasbelopp ska höjas till 62 procent. Moderaterna och Kristdemokraterna föreslår att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag som tillgodoser det anförda. Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Bostadstillägget för pensionärer är en del av grundskyddet, och eftersom det inkomstprövas mot i princip alla inkomster och mot förmögenhet anser utskottet att en förstärkning av bostadstillägget är en mycket träffsäker reform för att förbättra för de pensionärer som har de minsta ekonomiska marginalerna när bostadskostnaden är betald. En sådan reform gör också att fler äldre kan ha råd att flytta till ett trygghetsboende med gemenskapsmöjligheter. Till följd av att hushållens inkomster har ökat, räntorna varit låga och bostadsbristen stor under 2000- och 2010-talen har bostadspriserna gått upp kraftigt. Detta har även gällt hyrorna, även om de har stigit i en lägre takt. Mot denna bakgrund ställer sig utskottet bakom Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma förslag när det gäller bostadstillägg till pensionärer. I övrigt ställer sig utskottet bakom regeringens förslag till anslagsfördelning.

Med det anförda tillstyrker utskottet delvis proposition 2018/19:1 punkt 2 och motion 2018/19:2996 (KD) yrkandena 3 och 10. Motionerna 2018/19:1649 (SD) yrkandena 2 och 3, 2018/19:2356 (SD), 2018/19:2614 (C), 2018/19:2822 (KD) yrkande 4, 2018/19:2996 (KD) yrkande 9 och 2018/19:2963 (L) avstyrks.

Utskottet har inget att invända mot regeringens förslag om bemyndigande för Pensionsmyndigheten. Utskottet tillstyrker därför proposition 2018/19:1 punkt 1.

Särskilda yttranden

1. Anslag inom utgiftsområde 11 (S, V, MP)

Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Teresa Carvalho (S), Nooshi Dadgostar (V), Kadir Kasirga (S), Björn Petersson (S) och Maria Ferm (MP) anför:

Den budgetproposition som lämnades till riksdagen den 15 november 2018 var beslutad av en övergångsregering. Särskilda principer tillämpades därför vid utformningen av propositionen, där utgångspunkten var den av riksdagen beslutade budgeten för 2018. Efter att riksdagen den 12 december 2018 i första steget av budgetprocessen ställt sig bakom andra utgiftsramar och beräkningar av inkomsterna än de som övergångsregeringen föreslagit, och som vi anser måste betraktas som en helhet, avstår vi från ställningstagande när det gäller anslagsfördelningen inom utgiftsområde 11.

Efter valet hösten 2018 röstade fler än hälften av den nyvalda riksdagens ledamöter nej på frågan om statsministern hade tillräckligt stöd i riksdagen. Detta trots att de rödgröna partierna utgör det största blocket med 144 mandat mot de borgerliga partiernas 143 mandat. Med anledning av detta entledigades samtliga statsråd och Sverige styrs av en övergångsregering. Eftersom någon ny regering ännu inte har tillträtt uppehåller de entledigade statsråden sina befattningar som en övergångsregering, i enlighet med regeringsformens bestämmelser.

Detta är första gången som en övergångsregering lämnar en budgetproposition till riksdagen. I regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen finns bestämmelser om budgetpropositionen och dess innehåll. Någon särskild reglering om hur en budgetproposition som lämnas av en övergångsregering ska utformas finns inte.

I en promemoria från Statsrådsberedningen har vissa riktlinjer utfärdats för det praktiska arbetet i Regeringskansliet under en övergångsregeringsperiod. Konstitutionsutskottet har vid granskningar av en övergångsregerings befogenheter hänvisat till dessa riktlinjer. Enligt riktlinjerna bör en övergångsregering endast avgöra löpande eller brådskande ärenden. Vidare anges att en övergångsregering inte bör lägga fram propositioner som är politiskt kontroversiella eller som har en tydlig partipolitisk inriktning.

När det särskilt gäller en budgetproposition som lämnas av en övergångsregering anges att den inte bör innehålla förslag som har en tydlig partipolitisk inriktning. Av regeringsformen följer vidare att den senaste beslutade budgeten ska fortsätta att gälla för det fall riksdagen inte beslutat om en ny budget. Vid framtagandet av denna proposition har regeringen därför bedömt att budgeten för 2019 bör utformas med utgångspunkt i budgeten för 2018, i väntan på att en ny regering tillträder och kan lämna de förslag till ändringar som följer av dess politiska inriktning. Med beaktande av detta har särskilda principer tagits fram för utformningen av denna proposition. Principerna har tagits

fram efter kontakter med företrädare för regeringspartierna och Vänsterpartiet samt Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna.

En övergångsbudget är ingen permanent lösning. Den tar sig inte an de stora samhällsproblemen med nya reformer. Det är den heller inte avsedd att göra. Den finns för att viktiga samhällsfunktioner, välfärden och myndigheter ska fungera ungefär som tidigare. Den behövs för att skapa stabilitet och är just en övergångsbudget i väntan på att en regering ska tillträda och presentera sin ekonomiska politik. Det är när en sådan proposition läggs fram av en nyutträd regering, som det är rimligt att motionera som oppositionsparti.

Vi anser att regeringen har redogjort för principerna, som tagits fram efter den process som varit, på ett klargörande sätt och tillämpat dem lojalt i arbetet med att ta fram budgetpropositionen för 2019. Men det ska inte tolkas som att övergångsregeringens budgetproposition ger uttryck för våra partiers politiska prioriteringar. Frågan har därför väckts om vi i likhet med oppositionspartierna borde lägga fram budgetmotioner under den allmänna motionstiden. Vi har dock valt att avstå den möjligheten och redogör nedan för våra skäl till det beslutet.

I och med beredningen av övergångsregeringens förslag till statens budget har vi nu nått långt bortom den terräng där befintlig konstitutionell praxis kan ge vägledning. Hur riksdagens partier och ledamöter väljer att agera har inte bara konsekvenser för den ekonomiska politiken år 2019 utan lägger också grund för konstitutionell praxis för liknande situationer i framtiden. Våra partier har alla gett uttryck för att i ett läge där landet leds av en övergångsregering måste riksdagsarbetet koncentreras mot att få på plats en handlingskraftig regering som åtminstone kan tolereras av en majoritet av ledamöterna.

Vi förväntade oss en ordnad och ansvarsfull process med övergångsbudgeten och anser alltså att den borde ha passerat genom riksdagen som det var tänkt när lagstiftningen antogs och som de principer den är byggd på avser att säkerställa.

Mot detta har framförts att tillämpningen av principerna för en övergångsbudget får negativa konsekvenser för samhällsviktiga funktioner som riksdagen inte bara kan utan också bör korrigera. Det döljer det faktum att förhållandet mellan riksdag och regering är en delikat kombination av konstitutionella regler och upparbetad praxis. Det är fullt rimligt att vilja ändra på den relationen men det är knappast vad något parti har gett uttryck för vare sig nu eller i andra sammanhang. Det är inte rimligt att en övergångsregering, som inte kan avgå om den inte får igenom sin budget, ska uppdras att verkställa andra partiers ekonomiska politik.

En nyutträd regering kommer att behöva lägga fram en extra ändringsbudget snarast med nödvändiga korrigeringar och det gäller oavsett vilket beslut riksdagen fattar i detta ärende. Det kan dessutom inte uteslutas att försök till sådana korrigeringar i riksdagsbehandlingen riskerar att förvärra problemen genom att skapa ryckighet och oklarhet i myndighetsstyrningen.

I debatten har det också påpekats att det inte är möjligt att i en extra ändringsbudget föreslå skattesänkningar. Detta stämmer när det gäller

inkomstskatter, även om det inte är någon hemlighet att vi anser att investeringar i välfärd, klimat, rättsväsende och försvar måste gå före stora skattesänkningar. För oss är ökad jämlikhet centralt. Vi kan inte heller se att någon av de skattesänkningar som riksdagen nu beslutat om i första steget av budgetprocessen skulle vara så viktig att den trumfar behovet av att skapa en för landet långsiktigt hållbar konstitutionell praxis, snarare tvärtom.

Vi anser därför att lämpligaste praxis i lägen som detta är att riksdagspartierna bör ägna sig åt att bidra till att en regering kan tillträda och snarast lägga fram en extra ändringsbudget på riksdagens bord. I enlighet därmed anser vi att det förslag som övergångsregeringen föreslagit också borde ha blivit riksdagens beslut.

När en ny regering kommit på plats får partierna i riksdagen lägga fram sin egen ekonomiska politik: antingen som regeringsbildare, förhandlingspart eller opposition.

Riksdagen har genom sitt beslut den 12 december 2018 i det första steget av budgetprocessen gett budgetpolitiken en annan inriktning än den vi vill ha, genom att bifalla Moderaternas och Kristdemokraternas förslag. De utgiftsramar som beslutats och som nu gäller i det andra steget i budgetprocessen är andra än de vi förespråkade. Därför väljer vi att avstå från ställningstagande när det gäller anslagsfördelningen inom utgiftsområde 11.

2. Anslag inom utgiftsområde 11 (SD)

Julia Kronlid (SD), Linda Lindberg (SD) och Anne Oskarsson (SD) anför:

Riksdagen har genom sitt beslut den 12 december 2018 fastställt att de samlade utgifterna för utgiftsområde 11 inte får överstiga 34 881 476 000 kronor 2019 (bet. 2018/19:FiU1, rskr. 2018/19:62). Eftersom Sverigedemokraternas förslag till anslag inom utgiftsområdet ligger över den nivån kan vi inte reservera oss till förmån för detta förslag. Därför väljer vi att avstå från ställningstagande och lägger i stället fram ett särskilt yttrande om Sverigedemokraternas politik inom utgiftsområde 11. Sverigedemokraternas budgetalternativ bör ses som en helhet.

Sverigedemokraternas samlade förslag när det gäller statens budget finns i partimotion 2018/19:1913. I den motionen finns också förslag till ram för utgiftsområde 11. Förslaget om anslag inom utgiftsområde 11 läggs fram i motion 2018/19:2356.

Sverigedemokraternas budgetalternativ när det gäller utgiftsområde 11 innebär följande avvikelser från regeringens förslag.

Sverigedemokraterna vill stärka pensionärernas finansiella ställning och föreslår därför en höjning av maxnivån i garantipensionen. Därmed ökar anslag 1:1 Garantipension till ålderspension. Vi föreslår vidare att taket för bostadskostnader i bostadstillägget ska höjas. Till följd av förslaget om att stärka garantipensionen kan emellertid anslag 1:3 Bostadstillägg till pensionärer minskas.

Sammantaget anvisar vi 6 700 000 000 kronor mer till utgiftsområde 11 än vad som föreslås i budgetpropositionen för 2019.

3. Anslag inom utgiftsområde 11 (C)

Solveig Zander (C) anför:

Eftersom riksdagsmajoriteten i det första steget av budgetprocessen har gett budgetpolitiken en annan inriktning än den Centerpartiet önskar avstår vi från ställningstagande när det gäller anslagsfördelningen inom utgiftsområde 11. Centerpartiets budgetalternativ bör ses som ett sammanhållet paket där inte någon eller några delar kan brytas ut och behandlas isolerat.

Centerpartiets samlade förslag när det gäller statens budget finns i partimotion 2018/19:2610. I den motionen finns också förslag till ram för utgiftsområde 11. Förslaget om anslag inom utgiftsområde 11 läggs fram i motion 2018/19:2614.

Centerpartiets budgetalternativ när det gäller utgiftsområde 11 innebär följande avvikelser från regeringens förslag.

Undantaget för flyktingar i den s.k. kvalificeringsregeln för garantipension ska enligt Centerpartiets förslag tas bort, vilket innebär en minskning av anslag 1:1 Garantipension till ålderspension. Till följd av förslaget om att ta bort undantaget för flyktingar m.fl. inom garantipensionen ökas anslag 1:4 Äldreförsörjningsstöd.

Sammantaget anvisar vi 400 000 000 kronor mindre till utgiftsområde 11 än vad som föreslås i budgetpropositionen för 2019.

4. Anslag inom utgiftsområde 11 (L)

Emma Carlsson Löfdahl (L) anför:

Eftersom riksdagsmajoriteten i det första steget av budgetprocessen har gett budgetpolitiken en annan inriktning än den Liberalerna önskar avstår vi från ställningstagande när det gäller anslagsfördelningen inom utgiftsområde 11. Liberalernas budgetalternativ bör ses som ett sammanhållet paket där inte någon eller några delar kan brytas ut och behandlas isolerat.

Liberalernas samlade förslag när det gäller statens budget finns i partimotion 2018/19:2988. I den motionen finns också förslag till ram för utgiftsområde 11. Förslaget om anslag inom utgiftsområde 11 läggs fram i motion 2018/19:2963.

Liberalernas budgetalternativ när det gäller utgiftsområde 11 innebär följande avvikelser från regeringens förslag.

De särskilda reglerna för flyktingar och andra skyddsbehövande inom garantipensionen ska tas bort. Dessa grupper kommer således att behandlas på samma sätt som andra kategorier av invandrare när det gäller rätten till pension. Förslaget innebär att anslag 1:1 Garantipension till ålderspension kan minskas. Anslag 1:4 Äldreförsörjningsstöd bör i stället höjas, eftersom utgifterna för det stödet kommer att öka. Vi föreslår att taket för bostadskostnader

i bostadstillägget ska höjas. Därmed ökar anslag 1:3 Bostadstillägg till pensionärer. Anslag 2:1 Pensionsmyndigheten minskas till följd av en lägre uppräkningstakt för den årliga pris- och löneomräkningen.

Sammantaget anvisar vi 101 000 000 kronor mindre till utgiftsområde 11 än vad som föreslås i budgetpropositionen för 2019.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2018/19:1 Budgetpropositionen för 2019 utgiftsområde 11:

1. Riksdagen bemyndigar regeringen att för 2019 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår till högst 8 000 000 000 kronor för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel av fondandelar (avsnitt 2.6.5).
2. Riksdagen anvisar ramanslagen för budgetåret 2019 under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt tabell 1.1.

Motioner från allmänna motionstiden 2018/19

2018/19:1649 av Julia Kronlid m.fl. (SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka garantipensionen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att höja bostadstillägget för pensionärer och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:2356 av Julia Kronlid m.fl. (SD):

Riksdagen anvisar anslagen för 2019 inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt förslaget i tabell 1 i motionen.

2018/19:2614 av Solveig Zander m.fl. (C):

Riksdagen anvisar anslagen för 2019 inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt förslaget i tabell 1 i motionen.

2018/19:2822 av Jakob Forssmed (KD):

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att höja bostadstillägget för pensionärer och höja taket i detsamma för att fler äldre ska ha råd att flytta till ett anpassat boende med gemenskapsmöjligheter, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2018/19:2963 av Emma Carlsson Löfdahl m.fl. (L):

Riksdagen anvisar anslagen för 2019 inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt förslaget i tabell 1 i motionen.

2018/19:2996 av Hans Eklind m.fl. (KD):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att höja taket och ersättningen inom bostadstillägget för pensionärer och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta bort undantagsregeln för grupperna med flyktingskäl, alternativt skyddsbehövande och övrig skyddsbehövande vad gäller kvalificering till garantipensionen och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen anvisar anslagen för 2019 inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt förslaget i tabell 1 i motionen.

BILAGA 2

Regeringens och motionärernas anslagsförslag

Anslag för 2019 inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Tusental kronor

Anslag	Regeringens förslag	Avvikelse från regeringen				
		M	SD	C	KD	L
1:1 Garantipension till ålderspension	13 225 500	+7 400 000	-600 000	-400 000	-600 000	
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	10 331 200					
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	9 156 500	-700 000		+2 641 000	+300 000	
1:4 Äldreförsörjningsstöd	1 154 100		+200 000	-100 000	+200 000	
2:1 Pensionsmyndigheten	583 176					-1 000
Summa för utgiftsområdet	34 450 476	±0	+6 700 000	-400 000	+2 141 000	-101 000

BILAGA 3

Utskottets anslagsförslag

Anslag för 2019 inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Tusental kronor

Anslag	Avvikelse från Utskottets förslag regeringen	
1:1 Garantipension till ålderspension	±0	13 225 500
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	±0	10 331 200
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	+431 000	9 587 500
1:4 Äldreförsörjningsstöd	±0	1 154 100
2:1 Pensionsmyndigheten	±0	583 176
Summa för utgiftsområdet	+431 000	34 881 476