

Hur public service-avgiften ska bedömas vid beräkning av särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

Pensionsmyndighetens ställningstagande

Vid beräkning av tillgänglig inkomst för bedömning av rätt till särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, ska public service-avgiften behandlas som en skatt som dras av från de sammanlagda inkomsterna.

Frågeställning

Vid bedömning av rätten till särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd har frågan uppkommit om public service-avgiften ska

- anses ingå i det belopp som ska tillförsäkra en skälig levnadsnivå, eller
- dras av från de sammanlagda inkomsterna.

Frågan uppstår i de fall då det är den disponibla inkomsten för den enskilde som ska beaktas i beräkningen i förhållande till särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Bakgrund

Public service-avgiften ersatte den tidigare radio- och TV-avgiften i januari 2019, då en ny lag, lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst, trädde ikraft.¹ Public service-avgiften som föreslås är statsrättsligt att betrakta som en skatt. Den benämns trots det avgift.²

Underlaget för beräkningen av avgiften är, enligt den nämnda lagstiftningen, den avgiftsskyldiges beskattningsbara förvärvsinkomst enligt 1 kap. 5 § inkomstskattelagen (1999:1229). Beskattningsbar förvärvsinkomst är en persons sammanlagda inkomster av tjänst och näringsverksamhet minskad med allmänna avdrag, grundavdrag och sjöinkomstavdrag.³ Public service-avgiften utgör 1 procent av avgiftsunderlaget och det finns ett tak för avgiftsunderlaget och därigenom också för hur hög avgiften kan bli.⁴

¹ Prop. 2017/18:261 s. 27 f. och s. 37 f.

² a.a.

³ Hur man beräknar den beskattningsbara förvärvsinkomsten framgår av 1 kap. 5 § andra och tredje stycket inkomstskattelagen, förkortad IL. Av 55 kap. 8 § skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL framgår att tillämplig skattetabell bestäms bland annat med ledning av hemortskommun, avgift för begravning samt tillhörighet till registrerat trossamfund. Av 11 kap. 17 § SFL framgår att skatteavdrag för preliminär skatt ska göras enligt skattetabell. I 2 kap 2 § SFL räknas *avgifter* upp som omfattas av IL, däribland anges public-serviceavgiften. Public service-avgiften är därmed inräknad i de skattetabeller som används för att betala in rätt skatt till Skatteverket, 12 kap. 3 § 3f SFL. Den slutliga skatten beräknas av Skatteverket efter deklaration.

⁴ Avgiftsunderlaget framgår av 4 och 5 §§ lag om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst, se också prop. 2017/18:261 sid 37, 70 f. Underlaget ska högst uppgå till 2,092 gånger det inkomstbasbelopp enligt 58 kap. 26 och 27 §§ socialförsäkringsbalken som gäller för beskattningsåret. Av 4 § andra stycket framgår att det finns ett tak för avgiftsunderlaget enligt första stycket och därigenom också för hur hög avgiften kan bli.

I samband med att den nya lagen rörande finansiering av public service-tjänster infördes frikopplades avgiften från riksnormen⁵ med anknytning till socialtjänstlagen (2001:453) och vilka kostnader denna norm skulle täcka. I den tidigare gällande riksnormen var radio- och TV-avgiften inräknad i kostnaderna för försörjningsstöd. Det innebar att det allmänna stod för kostnaden för radio- och TV-avgiften för den som hade rätt till försörjningsstöd. Eftersom den tidigare gällande radio- och TV-avgiften avskaffades genom den nya public service-avgiften skulle det allmänna inte längre ersätta denna kostnad.⁶ Någon motsvarande förändring föreslogs inte avseende begreppet skälig levnadsnivå i 74 kap. 5, 10 och 15 §§, om äldreförsörjningsstöd, och 102 kap. 20, 26 och 28 §§, om särskilt bostadstillägg, i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. För Pensionsmyndighetens del innebar det att kopplingen mellan kompensationen för avgiften, som tidigare var knuten till riksnormen och skälig levnadsnivå, upphörde.⁷ Det gemensamma för äldreförsörjningsstöd och särskilt bostadstillägg är att de betalas ut om den sökandes inkomster, efter avdrag för skälig bostadskostnad, understiger skälig levnadsnivå. Särskilt bostadstillägg för pensionärer och äldreförsörjningsstödet utgör ersättningar som är jämförbara med försörjningsstöd eftersom syftet är att tillförsäkra pensionärer en skälig levnadsnivå sedan en skälig bostadskostnad är betald.⁸

I beräkningen för äldreförsörjningsstöd och särskilt bostadstillägg förekommer två beräkningar. En beräkning som avser skälig levnadsnivå och en annan som avser den sammanlagda inkomsten. Frågan är nu om public service-avgiften kan anses ingå i skälig levnadsnivå i försörjningsstödet eller om public service-avgiften istället påverkar inkomstprövningen för äldreförsörjningsstöd och särskilt bostadstillägg till pensionärer. Detta med hänsyn till att inkomstbegreppet i förmånerna anknyter till det skatterättsliga inkomstbegreppet och avser tillgänglig inkomst.

Skälen för ställningstagandet

Public service-avgiften är statsrättsligt att bedöma som en skatt, även om den benämns som en avgift.⁹ Det finns en koppling mellan det skattemässiga inkomstbegreppet och vad som utgör tillgänglig inkomst vid bedömning av rätt till vissa stöd. Vid bedömning av rätt till särskilt bostadstillägg för pensionärer eller äldreförsörjningsstöd anser Pensionsmyndigheten mot angiven bakgrund att public service-avgiften vid beräkningen av tillgänglig inkomst ska beaktas på samma sätt som skatt på inkomst. Denna tolkning är förenlig med bland annat lydelsen i 102 kap. 29 § SFB.¹⁰

En förutsättning för att en sådan tillämpning inte ska ge ett felaktigt resultat är att avgiften inte också ingår i det belopp som den enskilde behöver för att uppnå en skälig levnadsnivå. Det skulle i så fall kunna leda till en dubbel kompensation genom att public service-avgiften skulle dras av från beloppet genom skatteuppräkningsen samtidigt som public service-avgiften skulle kompenseras för såsom en kostnad för skälig levnadsnivå.

⁵ Dnr 4.3–34395/2020 (RIKSNORMEN FÖR EKONOMISKT BISTÅND 2006 – 2021 SOCIALSTYRELSEN, 2018)

⁶ Prop. 2017/18:261 s. 54 f.

⁷ Ibidem.

⁸ Prop. 2000/01:136 sid 19.

⁹ Prop. 2017/18:261 s. 27.

¹⁰ Av 102 kap. 29 § SFB framgår bland annat att bedömningen av särskilt bostadstillägg ska beakta inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger en skälig levnadsnivå per månad. För att beräkna inkomsten efter skatt och avgift ska tillämplig skattetabell beslutas, 55 kap. SFL. Se not 3.

Förstärkningen av konsumtionsstödet som införts från och med den 1 januari 2022 (prop. 2021/22:1 utgiftsområde 11) genom höjt försörjningsstöd och höjning av kostnadstaket för bostadstillägg ger inte tillräckligt stöd för att anta att public service-avgiften skulle vara avsedd att utgöra en del av detta höjda belopp. Avgiften synes inte ingå i det belopp som idag utgör skälig levnadsnivå. Om det var avsikten borde detta ha kommit till tydligt uttryck i förslaget och frågan om hantering av beräkning av tillgänglig inkomst borde också ha hanterats.¹¹

Pensionsmyndigheten anser därför att public service-avgiften vid beräkningen av tillgänglig inkomst ska beaktas på samma sätt som skatt på inkomst.

Konsekvenser

Tolkningen att skyldighet att betala public service-avgift ska beaktas vid beräkning av tillgänglig inkomst, i förhållande till en tolkning där avgiften anses täckas in i skälig levnadsnivå, innebär att rätt till särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd kan förekomma i fler fall och eventuellt med ett högre belopp, än som vad annars skulle vara fallet.

Detta rättsliga ställningstagande har beslutats av chefsjuristen Lena Aronsson efter föredragning av juristen Ylva Rosenkvist Sjögren.

I beredningen har juristen Toni Nastev och verksamhetsutvecklaren Linda Nygren deltagit. I den slutliga handläggningen har även enhetschefen Martina Irving deltagit.

Beslutet har föregåtts av beredning med Produktionsavdelningen samt remiss med Försäkringskassan.

Lena Aronsson

Ylva Rosenkvist Sjögren

¹¹ Prop. 2021/22:1 utgiftsområde 11. Frågan har ställts i anslutning till förstärkningen av konsumtionsstödet genom ett höjt försörjningsstöd och höjning av kostnadstaket för bostadstillägg. Jfr. med prop. 2000/01:136. Beloppsändringarna i 74 kap. 77, 12 och 15 §§ vad gäller skälig levnadsnivå vid äldreförsörjningsstöd, förkortat ÄFS och förändringar i 102 kap. 22, 22a §§ samt 27, 28 §§ gällande särskilt bostadstillägg för pensionärer. Inkomstprövningen för ÄFS sker enligt reglerna om bostadstillägg till pensionärer m.fl. (prop. 2000/01:140), BTPL. Inkomstbegreppet enligt bostadstilläggsreglerna genom BTPL anknyter till det skatterättsliga inkomstbegreppet med vissa tillägg.