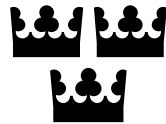


Ekonomisk trygghet vid ålderdom

11



Förslag till statens budget för 2018

Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Innehållsförteckning

Tabellförteckning.....	4
Diagramförteckning	5
1 Förslag till riksdagsbeslut	7
2 Lagförslag.....	9
2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	9
3 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	11
3.1 Omfattning.....	11
3.2 Utgiftsutveckling	11
3.3 Mål för utgiftsområdet.....	12
3.4 Resultatredovisning.....	13
3.4.1 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder.....	13
3.4.2 Resultat – ersättning vid ålderdom	13
3.4.3 Analys och slutsatser – ersättning vid ålderdom	23
3.4.4 Resultat – ersättning vid dödsfall.....	24
3.4.5 Analys och slutsatser – ersättning vid dödsfall.....	26
3.4.6 Resultat – Pensionsmyndigheten.....	27
3.4.7 Analys och slutsatser – Pensionsmyndigheten	28
3.5 Politikens inriktning	28
3.5.1 Höjt bostadstillägg	29
3.5.2 Jämställda pensioner	29
3.5.3 Ökat arbetsutbud ger starkare pensionssystem.....	30
3.5.4 Fortsatt behov av stöd i pensionsplaneringen	31
3.5.5 Behov av utökad service i landet	31
3.6 Höjt bostadstillägg.....	32
3.7 Budgetförslag.....	33
3.7.1 1:1 Garantipension till ålderspension	33
3.7.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	34
3.7.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer.....	34
3.7.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd	35
3.7.5 2:1 Pensionsmyndigheten	36

Tabellförteckning

Tabell 1.1	Anslagsbelopp	7
Tabell 3.1	Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	11
Tabell 3.2	Härledning av ramnivån 2018–2020. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	12
Tabell 3.3	Ramnivå 2018 realekonomiskt fördelad. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	12
Tabell 3.4	Översiktstabell 2016.....	14
Tabell 3.5	Andel ensamstående och sammanboende med garantipension, åldersstandardiserat 66–99 år	16
Tabell 3.6	Inkomstgapet mellan män och kvinnor för personer äldre än 65 år.....	20
Tabell 3.7	Översiktstabell 2016. Antal personer, årsutgifter och medelbelopp. Änkepension och omställningspension.....	25
Tabell 3.8	Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension.....	33
Tabell 3.9	Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:1 Garantipension till ålderspension.....	33
Tabell 3.10	Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna.....	34
Tabell 3.11	Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	34
Tabell 3.12	Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer	34
Tabell 3.13	Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer	35
Tabell 3.14	Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd.....	35
Tabell 3.15	Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:4 Äldreförsörjningsstöd..	36
Tabell 3.16	Anslagsutveckling 2:1 Pensionsmyndigheten	36
Tabell 3.17	Finansiering av Pensionsmyndighetens administration	37
Tabell 3.18	Uppdragsverksamhet där intäkterna disponeras	38
Tabell 3.19	Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 2:1 Pensionsmyndigheten ..	38

Diagramförteckning

Diagram 3.1	Antal och andel kvinnor och män med inkomstgrundad pension och garantipension (siffrorna i staplarna avser andelen av pensionärerna i procent)	14
Diagram 3.2	Nybeviljad garantipension bland samtliga 65-åringar. Inrikes respektive utrikes födda.....	15
Diagram 3.3	Andel av pensionärerna som får bostadstillägg	16
Diagram 3.4	Utveckling av andelen BTP-tagare över taket	17
Diagram 3.5	Utveckling av antal kvinnor och män med ÄFS	18
Diagram 3.6	Typfall – pension efter skatt, 2008-2017, 2016 års priser.....	18
Diagram 3.7	Typfall – total pension före skatt, 2008–2017, 2016 års priser	19
Diagram 3.8	Typfall – total pension efter skatt och med bostadstillägg, 2008–2017, 2016 års priser.....	20
Diagram 3.9	Låg materiell standard bland män och kvinnor äldre än 65 år i Sverige och EU-27, andel.....	21
Diagram 3.10	Andelen kvinnor och män med låg ekonomisk standard bland dem över 65 år, prognos 2016–2017	21
Diagram 3.11	Andelen med låg ekonomisk standard bland äldre, Sverige i förhållande till EU-28, 2015	22
Diagram 3.12	Ekonomisk standard relativt gränsen för låg ekonomisk standard, typfall för ensamstående	22
Diagram 3.13	Antal med låg ekonomisk standard fördelat på pensionsammansättning, prognos 2017	23
Diagram 3.14	Andelen som lyfts över gränsen för låg ekonomisk standard med hjälp av grundskyddet, prognos 2017	23
Diagram 3.15	Ekonomisk standard för änkor jämfört med övriga kvinnor, åldersstandardiserat 2015.....	25
Diagram 3.16	Andel med änkepension, pensionärer födda 1944 och 1945	25
Diagram 3.17	Ekonomisk standard för kvinnor och män under 65 år med omställningspension jämfört med sammanboende och övriga ensamstående 2015.....	26

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (avsnitt 2.1 och 3.6),
2. godkänner målet för utgiftsområdet (avsnitt 3.3),
3. bemyndigar regeringen att för 2018 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 (avsnitt 3.7.5),
4. för budgetåret 2018 anvisar ramanslagen under utgiftsområdet Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt tabell 1.1.

Tabell 1.1 Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag

1:1	Garantipension till ålderspension	13 080 300
1:2	Efterlevandepensioner till vuxna	10 869 800
1:3	Bostadstillägg till pensionärer	9 026 600
1:4	Äldreförsörjningsstöd	1 103 200
2:1	Pensionsmyndigheten	555 769
Summa		34 635 669

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Häri genom föreskrivs att 74 kap. 11, 12 och 15 §§ och 102 kap. 22, 27 och 28 §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

74 kap.

11 §

För den som är ogift anses som skälig bostadskostnad högst 6 200 kronor i månaden.

För den som är ogift anses som skälig bostadskostnad högst 6 620 kronor i månaden.

12 §

För den som är gift anses som skälig bostadskostnad högst 3 100 kronor i månaden. Bostadskostnaden för var och en av makarna ska beräknas till hälften av den sammanlagda bostadskostnaden.

För den som är gift anses som skälig bostadskostnad högst 3 310 kronor i månaden. Bostadskostnaden för var och en av makarna ska beräknas till hälften av den sammanlagda bostadskostnaden.

15 §¹

Skälig levnadsnivå i övrigt anses per månad motsvara en tolftedel av
 – 1,473 prisbasbelopp för den som är ogift, och
 – 1,204 prisbasbelopp för den som är gift.

– 1,486 prisbasbelopp för den som är ogift, och
 – 1,2105 prisbasbelopp för den som är gift.

¹ Senaste lydelse 2015:453.

102 kap.**22 §²**

Vid beräkning av bostadstillägg beaktas 95 procent av bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 5 000 kronor för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift.

Vid beräkning av bostadstillägg beaktas 96 procent av bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 5 000 kronor för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift.

Om bostadskostnaden överstiger de belopp som anges i första stycket beaktas 70 procent av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till 5 600 kronor för den som är ogift och 2 800 kronor för den som är gift.

För var och en av makar ska bostadskostnaden beräknas till hälften av deras sammanlagda bostadskostnad.

Från och med den månad den försäkrade fyller 65 år ska ett belopp om 340 kronor för den som är ogift och 170 kronor för den som är gift läggas till den bostadskostnad som har beaktats enligt första och andra styckena och 23 §.

Från och med den månad den försäkrade fyller 65 år ska ett belopp om 340 kronor för den som är ogift och 170 kronor för den som är gift läggas till den bostadskostnad som har beaktats enligt första, andra och tredje styckena och 23 §.

27 §

Som skälig bostadskostnad enligt 26 § anses högst

– 6 200 kronor för den som är ogift, och
– 3 100 kronor för den som är gift.

– 6 620 kronor för den som är ogift, och
– 3 310 kronor för den som är gift.

28 §³

Skälig levnadsnivå i övrigt enligt 26 § anses per månad motsvara en tolfedel av

– 1,473 prisbasbelopp för den som är ogift, och
– 1,204 prisbasbelopp för den som är gift.

– 1,486 prisbasbelopp för den som är ogift, och
– 1,2105 prisbasbelopp för den som är gift.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förmåner som avser tid före ikraftträdandet.

² Senaste lydelse 2016:1292.

³ Senaste lydelse 2016:1292.

3 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

3.1 Omfattning

Redovisningen av den allmänna pensionen är uppdelad på två avsnitt. Det är dels grundskyddet för äldre och ersättning till efterlevande som redovisas under detta utgiftsområde, dels den inkomstgrundade ålderspensionen (inkomst-, tillägs- och premiepension) som redovisas under avsnittet Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Utgiftsområdet i detta avsnitt omfattar garantipension, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd samt efterlevandepensioner till vuxna, dvs. om-

ställningspension, änkepension och särskild efterlevandepension. Utgiftsområdet omfattar även Pensionsmyndigheten.

För att ge en mer fullständig bild av pensionärernas situation finns även inkomstgrundad pension som inte ingår i utgiftsområdet till viss del med i resultatredovisningen. Den inkomstgrundade delen av pensionssystemet presenteras dock mer utförligt i avsnittet Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

3.2 Utgiftsutveckling

Tabell 3.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor						
	Utfall 2016	Budget 2017 ¹	Prognos 2017	Förslag 2018	Beräknat 2019	Beräknat 2020
<i>Ersättning vid ålderdom</i>						
1:1 Garantipension till ålderspension	14 112	13 365	13 334	13 080	13 027	13 041
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	11 920	11 545	11 498	10 870	10 363	9 839
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	8 466	8 377	8 290	9 027	9 131	9 286
1:4 Äldreförsörjningsstöd	895	954	1 016	1 103	1 191	1 284
Summa Ersättning vid ålderdom	35 393	34 241	34 137	34 080	33 712	33 450
<i>Myndigheter</i>						
2:1 Pensionsmyndigheten	536	534	540	556	567	584
Summa Myndigheter	536	534	540	556	567	584
Totalt för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	35 928	34 774	34 677	34 636	34 279	34 034

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Tabell 3.2 Härledning av ramnivån 2018–2020. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	2018	2019	2020
Anvisat 2017¹	34 774	34 774	34 774
<i>Förändring till följd av:</i>			
Pris- och löneomräkning ²	10	19	28
Beslut	672	675	682
Varav BP18 ³	673	676	683
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-335	248	466
Volymer	-487	-1 437	-1 917
Överföring till/från andra utgiftsområden			
Varav BP18 ³			
Övrigt			
Ny ramnivå	34 636	34 279	34 034

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

² Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2017. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2019–2020 är preliminär.

³ Exklusive pris- och löneomräkning.

Tabell 3.3 Ramnivå 2018 realekonomiskt fördelad. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	2018
Transferringar ¹	34 080
Verksamhetsutgifter ²	553
Investeringar ³	3
Summa ramnivå	34 636

Den realekonomiska fördelningen baseras på utfall 2016 samt kända förändringar av anslagens användning.

¹ Med transferringar avses inkomstöverföringar, dvs. utbetalningar av bidrag från staten till exempelvis hushåll, företag eller kommuner utan att staten erhåller någon direkt motprestation.

² Med verksamhetsutgifter avses resurser som statliga myndigheter använder i verksamheten, t.ex. utgifter för löner, hyror och inköp av varor och tjänster.

³ Med investeringar avses utgifter för anskaffning av varaktiga tillgångar såsom byggnader, maskiner, immateriella tillgångar och finansiella tillgångar.

3.3 Mål för utgiftsområdet

Målen för utgiftsområdet är: ”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 med låga kostnader och till nytta för pensionärer och pensionssparare. Informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma

sin framtida pension och vad som påverkar den. Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män.” (prop. 2014/15:1 utg.omr. 11, bet. 2014/15:SfU2, rskr. 2014/15:47).

Regeringens förslag: Det nuvarande målet förtydligas och får följande lydelse: 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.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande lydelsen av målet har gällt sedan 2015. Regeringen har gjort en genomlysning av målet och konstaterat att målet är ändamålsenligt, men att det i två avseenden bör förtydligas något utan syfte att ändra inriktningen. Den första justeringen avser den nuvarande formuleringen att administration och förvaltning ska bedrivas *med låga kostnader*. Den formuleringen är inte optimal som ett mål att följa upp. Regeringen föreslår därför att lydelsen ändras till att administration och förvaltning ska bedrivas *kostnadseffektivt*. Syftet blir detsamma men den nya lydelsen gör det enklare och tydligare att mäta målpuppfyllelse. Den andra justeringen avser formuleringen att informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin framtida pension. Målförklaringen om informationsgivningen tillkom när Pensionsmyndigheten bildades 2010 och fanns därför med i budgetpropositionen för 2010. Den formulering som då beslutades av riksdagen var dock att informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin *samlade* framtida pension. Regeringen motiverade formuleringen med att de allra flesta utöver allmän pension även har tjänstepension. För att kunna ta rationella beslut om livsval som påverkar pensionen behöver man därför ha kun-

skap även om tjänstepensionen, vilket motiverade en formulering om den samlade pensionen. I samband med att delar av målet formulerades om i budgetpropositionen för 2015 föll ordet *samlade* bort. Motivet för en samlad information är i högsta grad detsamma, varför regeringen föreslår att lydelsen ändras till den tidigare, dvs. där ordet *samlade* finns med i målet.

3.4 Resultatredovisning

3.4.1 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder

De centrala indikatorerna för att följa upp målet ”Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstrelaterad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd” är:

- Grundskyddets utveckling och omfattning.
- Risk för låg ekonomisk standard, utveckling och omfattning.
- De olika förmånernas bidrag till att garantera ett värdesäkrat grundskydd.

Den centrala indikatorn för att följa upp målet ”Efterlevande make ska ges ett rimligt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall” är:

- Efterlevandes ekonomiska standard i förhållande till andra grupper.

Målet och indikatorerna avser grundskyddet för äldre och efterlevande. De flesta pensionärer som har garantipension och bostadstillägg har emellertid även inkomstrelaterad pension. I viss utsträckning ingår därför denna i redovisningen.

De centrala indikatorerna för att följa upp målet ”Administration och förvaltningen av ålderspensionssystemet ska bedrivas med låga kostnader och till nytta för pensionärer och pensions-sparare” är:

- Kvalitet i besluten
- Kostnader för handläggningen
- Rätt beslut i rätt tid

De centrala indikatorerna för att följa upp målet ”Informationsgivningen ska ge pensionsspararna

goda möjligheter att bedöma sin framtida pension och vad som påverkar den” är:

- I vilken omfattning pensionsspararna vet hur de kan göra en prognos på sin framtida pension.
- I vilken omfattning pensionsspararna har gjort en prognos på sin framtida pension.
- I vilken omfattning prognosen har gett pensionsspararna bättre förutsättningar att fatta beslut i frågor kring pensionen.

Den centrala indikatorn för att följa upp målet ”Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män” är:

- Andel av pensionsspararna som svarar ”Antal år som jag arbetar” respektive ”Hur mycket jag arbetar (hel/deltid)” på frågan ”Vilka faktorer tror du påverkar hur stor din pension kommer att bli?”.

De huvudsakliga källorna för uppföljning av indikatorerna är Pensionsmyndigheten och Statistiska centralbyrån.

3.4.2 Resultat – ersättning vid ålderdom

Det finns i dag knappt 2,2 miljoner ålderspensionärer. Antalet kommer att fortsätta att öka de närmaste åren, dels till följd av den ökande medellivslängden, dels eftersom årskullarna som nu går i pension är större än de som avlider. Bland pensionärer är kvinnorna fler än männen: 1,2 miljoner jämfört med 1,0 miljoner. Den ekonomiska standarden inom gruppen varierar stort.

Av tabell 3.4 framgår att en stor majoritet av pensionärerna har en inkomstgrundad ålderspension. För de flesta är den tillräckligt stor för att de inte ska få del av grundskyddet i form av garantipension, bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Grundskyddet utgör knappt 7 procent av pensionsutgifterna för dem över 65 år. Resterande 93 procent är inkomstgrundad ålderspension i form av inkomstpension, tilläggs-pension och premiepension, som inte finansieras av statens budget.

Eftersom kvinnor i genomsnitt har lägre livsinkomst och därmed lägre inkomstgrundad pension är det betydligt fler kvinnor än män som får del av de olika delarna i grundskyddet.

Garantipensionen avräknas mot inkomstpensionen. Därför utgör den ofta en mindre del av den totala pensionen och medelbeloppen per månad är förhållandevis små.

Av ålderspensionärerna är det 20 procent av kvinnorna och 7 procent av männen som har bostadstillägg. Endast en liten del (1 %) av pensionärerna har äldreförsörjningsstöd (ÄFS).

Även om beloppen från grundskyddet är små har skyddet som regel en avgörande betydelse för dem som får det.

Varannan kvinnlig pensionär har garantipension till någon del

Skillnaden i pensionssammansättning mellan kvinnor och män är stor, vilket framgår av diagram 3.1. Skillnaden mellan kvinnor och män är främst en följd av att kvinnor i genomsnitt har haft lägre arbetskraftsdeltagande och lägre arbetsinkomst än män.

Garantipension betalas ut som ett komplement till kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension. I takt med att den inkomstgrundade inträdespensionen blir allt högre kommer därför andelen ålderspensionärer med garantipension att minska. Den kommer dock att fortsätta att vara en viktig inkomstkälla för dem som har låg eller ingen inkomstgrundad pension. Andelen med garantipension har minskat under det senaste decenniet. Av diagram 3.1 framgår att 2016 hade 48 procent av de kvinnliga ålderspensionärerna och 14 procent av de manliga ålderspensionärerna garantipension till någon del. År 2016 är det första året sedan garantipensionen infördes som mindre än hälften av kvinnorna har garantipension, helt eller till någon del.

Tabell 3.4 Översiktstabell 2016

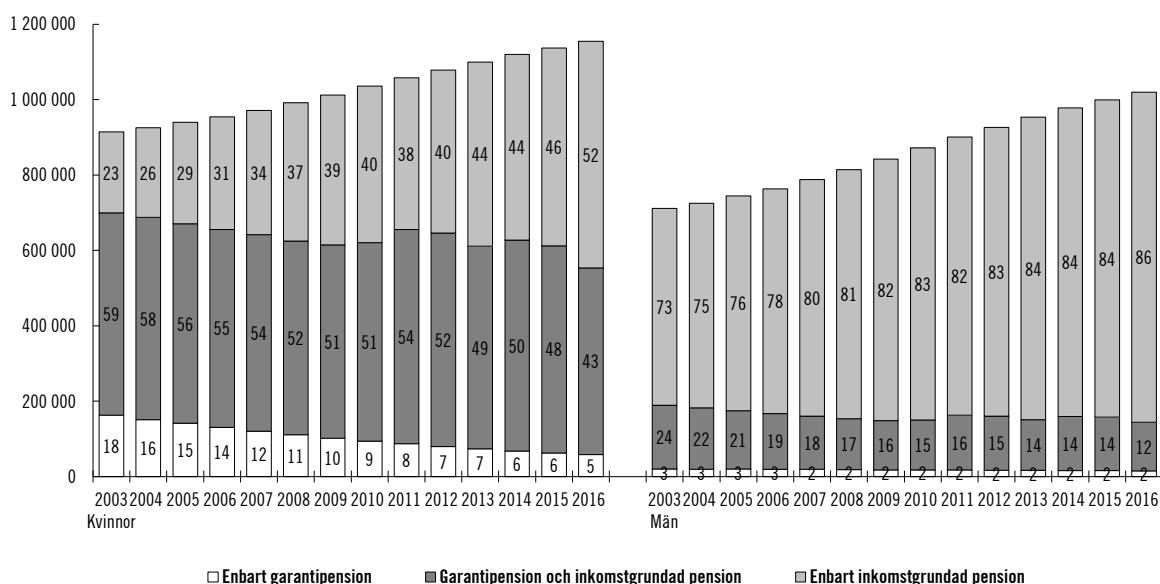
Antal personer och medelbelopp

	Antal		Medelbelopp per månad	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Inkomstgrundad pension	1 096 053	1 004 499	9 990	13 639
Garantipension	553 614	144 310	1 688	1 591
BTP	220 591	69 942	2 427	2 235
ÄFS	12 447	9 901	3 791	2 845
Ålderspension inkl. ÄFS	1 157 827	1 022 463	10 305	13 383

Källa: Pensionsmyndigheten.

Diagram 3.1 Antal och andel kvinnor och män med inkomstgrundad pension och garantipension (siffrorna i staplarna avser andelen av pensionärerna i procent)

Antal



Källa: Pensionsmyndigheten.

Andelen kvinnor som helt saknar inkomstgrundad pension och därför enbart har allmän pension i form av garantipension har minskat från 18 procent 2003 till 5 procent 2016. För män har motsvarande andel minskat från 3 till 2 procent. Det kommer alltid att finnas en viss andel av befolkningen som av olika anledningar inte kommer att kunna ha ett helt arbetsliv och därför är beroende av grundskyddet.

Andelen som får garantipension är alltså högre för kvinnor än för män. Andelen är också högre för utrikes födda (68 procent) än för inrikes födda (30 procent) 2016. Det beror bl.a. på att utrikes födda i genomsnitt har arbetat färre år i Sverige och därmed har en lägre intjänad inkomstgrundad pension. Skillnaden är betydligt större mellan utrikes och inrikes födda män än mellan utrikes och inrikes födda kvinnor. Av utrikes födda män hade 57 procent garantipension jämfört med 10 procent bland inrikes födda. Bland kvinnor var motsvarande andel 77 respektive 48 procent.

Andelen med garantipension minskar bland 65-åriga kvinnor men ökar bland 65-åriga män

Garantipension kan tidigast betalas ut från den månad man fyller 65 år. År 2016 fick 37 procent av de 65-åriga kvinnorna och 18 procent av de 65-åriga männen någon garantipension. Andelen 65-åriga kvinnor med garantipension är lägre 2016 jämfört med 2003. Att andelen kvinnor med garantipension sjunker är främst en följd av att kvinnors arbetskraftsdeltagande har ökat under de senaste decennierna. De kvinnor som i dag fyller 65 år har därför betydligt högre inkomstgrundad ålderspension (inkomstpension, tilläggs pension och premiepension) än äldre kvinnor. Trots att andelen kvinnor som får garantipension har minskat var det betydligt vanligare att en kvinna fick garantipension 2016 än en man. Det beror på att kvinnors inkomstgrundade pension i genomsnitt är lägre än mäns.

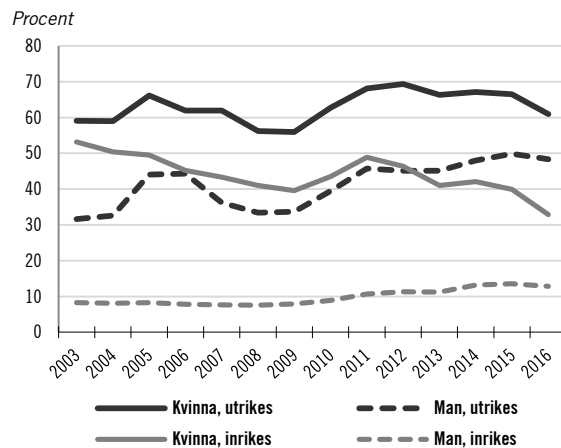
Även indexeringen av den inkomstgrundade pensionen har betydelse. År då följsamhetsindexeringen är lägre än inflationen ökar andelen 65-åringar med garantipension och vice versa. Den positiva indexeringen 2016 medförde att andelen 65-åriga kvinnor med garantipension minskade mer än tidigare år.

Av diagram 3.2 framgår att störst andel med nybeviljad garantipension återfinns bland utrikes födda kvinnor. Utvecklingen har varierat över

tid och ingen direkt trend kan urskiljas. År 2016 var det ca 60 procent av de utrikes födda 65-åriga kvinnorna som hade garantipension. Dock har andelen med garantipension bland inrikes födda 65-åriga kvinnor minskat betydligt under perioden.

Även om andelen män som beviljas garantipension är relativt liten så har den ökat under senare år. Ökningen av andelen män syns både bland inrikes och utrikes födda. Allra störst är ökningen bland utrikes födda män vilket bl.a. kan förklaras av en ökad invandring under sent 1980-tal och framåt. Dessa utrikes födda män har arbetat färre år i Sverige än tidigare kohorter utrikes födda vilket har medfört att de får en lägre inkomstgrundad pension. Att andelen garantipensionärer även ökar bland inrikes födda män kan bero på det faktum att sysselsättningsgraden hamnade på en lägre nivå efter krisen under 1990-talet.

Diagram 3.2 Nybeviljad garantipension bland samtliga 65-åringar. Inrikes respektive utrikes födda



Källa: Pensionsmyndigheten och SCB.

Anm. Garantipension kan betalas ut fr.o.m. 65 års ålder. Därmed visas i diagrammet andelen i en kohort som har nybeviljats garantipension vid 65 års ålder.

Både ensamstående och sammanboende kvinnor får garantipension

Även om andelen kvinnor som har garantipension minskar så får fortfarande en stor del av kvinnorna garantipension, oavsett civilstånd.

En större andel ensamstående än sammanboende kvinnor får garantipension och samma förhållande gäller för männen.

Om hänsyn tas till att det är fler äldre som har garantipension, dvs. att beräkningen görs åldersstandardiserad, blir resultatet ett annat. Det är ofta äldre kvinnor som är ensamstående eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än

män. Av tabell 3.5 framgår att en något större andel av sammanboende kvinnor har garantipension jämfört med ensamstående kvinnor när hänsyn tagits till åldersstrukturen. För männen gäller det motsatta – andelen sammanboende män med garantipension är lägre. Ensamstående män kan ha haft en sämre förankring på arbetsmarknaden alternativt lägre löner än de sammanboende männen. Motsvarande gäller för sammanboende kvinnor men oftast beroende på att de tagit ett huvudansvar för barn och hushåll.

Tabell 3.5 Andel ensamstående och sammanboende med garantipension, åldersstandardiserat 66–99 år

Procent		
	Kvinnor	Män
Ensamstående	54	19
Sammanboende	58	14

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2015.

Anm: Eftersom alla åldrar i denna beräkning har samma vikt får de äldre en större betydelse än i en icke ålderstratifierad beräkning.

Även om andelen som får garantipension minskar får fortfarande nästan varannan kvinnlig pensionär garantipension till någon del.

Att en så pass stor andel av kvinnorna får garantipension jämfört med männen visar på de stora skillnader i pension som finns mellan könen. Som visats i den analys som gjorts inom ramen för Pensionsgruppens arbete med frågan (Jämställda pensioner? Ds 2016:19) spelar grundskyddet en stor roll för att utjämna pensionsgapet.

En allt större andel av de nybeviljade pensionärerna är utrikes födda. Med tanke på att det är vanligare att utrikes födda får garantipension jämfört med inrikes födda kommer andelen med garantipension på sikt förmodligen att öka.

Bostadstillägget betalas till en mindre andel pensionärer, men har en avgörande betydelse för dem med små marginaler

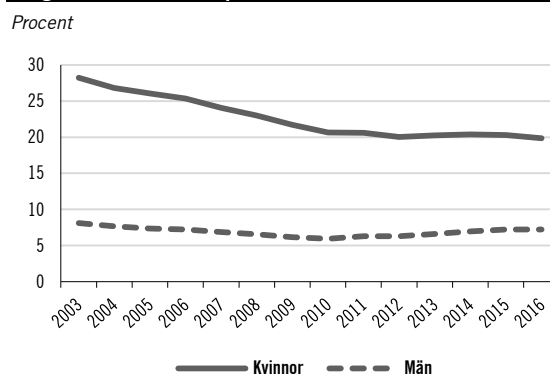
Bostadstillägg till pensionärer (BTP) är en skattefri inkomstprövad förmån som riktar sig till pensionärshushåll med låga inkomster som har små marginaler när boendet är betalt. Bostadstillägget är inkomstprövat mot i princip alla inkomster och mot förmögenhet. Det är därför en förmån som på ett effektivt sätt når de pensionärshushåll som har de minsta ekonomiska marginalerna när bostadskostnaden är betald.

Bostadstillägget betalas ut med 95 procent av bostadskostnaden upp till ett tak om 5 000 kronor. Därtill lämnas ett tillägg på 340 kronor per hushåll och månad. Därmed kan bostadstillägg betalas ut med som mest 5 090 kronor per månad och hushåll. Detta innebär att för de som har ett reducerat bostadstillägg utan avdrag för inkomster eller förmögenhet, vilket är 16 procent av BTP-hushållen, är bostadstillägget högre än bostadskostnaden. Det genomsnittliga belopp som betalades ut 2016 var för kvinnor 2 400 kronor per månad och för män 2 200 kronor per månad.

Till följd av kvinnors lägre inkomster är medelbeloppet för bostadstillägg högre för kvinnor än för män. Medelbeloppet för båda könen har ökat successivt, vilket främst beror på bostadskostnadsutvecklingen. År 2016 minskade dock medelbeloppet för kvinnor, medan medelbeloppet för männen var i princip konstant. Så länge bostadskostnadstaket i BTP inte ändras kommer alla inkomstökningar så småningom leda till att medelbeloppen minskar.

I takt med ökade pensionsinkomster minskar behovet av bostadstillägg. Till följd av balanseeringarna åren 2010, 2011 och 2014 och de därav sänkta pensionerna ökade antalet BTP-tagare dock. De stora fyrtyotalistkullarna som gått i pension har lett till att antalet pensionärer har ökat, vilket också har bidragit till att antalet BTP-tagare ökade mellan 2010 och 2015. I och med att antalet nyblivna pensionärer är stort har det också skett en förnyring av BTP-tagarna. Även att reglerna för beräkning av BTP-beloppet har blivit generösare påverkar medelbeloppet.

Diagram 3.3 Andel av pensionärerna som får bostadstillägg



Källa: Pensionsmyndigheten

Av diagram 3.3 framgår att 20 procent av de kvinnliga ålderspensionärerna fick bostadstillägg

2016. Motsvarande andel bland männen var 7 procent.

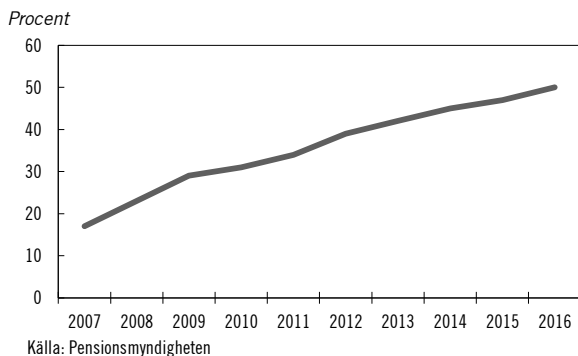
Bostadstillägget prövas mot hushållets inkomster och därför är det ovanligare att sammanboende får bostadstillägg. Omkring 90 procent av dem som får bostadstillägg är ensamstående. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män och det finns därför fler ensamstående kvinnor. Att kvinnor dominerar bland dem som får bostadstillägg beror alltså dels på att de i större utsträckning är ensamstående, dels på att de har en lägre pension.

Andelen med bostadskostnad över taket ökar

Bostadskostnadstaket för bostadstillägget är inte indexerat. Historiskt har det omprövats i stort sett i takt med att bostadskostnaderna har stigit. Den övre bostadskostnadsgränsen är i dag 5 000 kronor per månad och den har varit oförändrad sedan 2007. Sedan 2007 har det dock gjorts andra förbättringar i bostadstillägget, bl.a. har det införts ett tilläggsbelopp på 340 kronor i månaden per hushåll som är oberoende av bostadskostnaden och ersättningsgraden har ökat från 93 till 95 procent av bostadskostnaden.

Av diagram 3.4 framgår att 50 procent av dem med bostadstillägg hade en nettobostadskostnad över taket 2016. Motsvarande andel 2007 var 17 procent. Det är vanligast att sammanboende har en bostadskostnad över taket. Bland ensamstående är det fler kvinnor än män som har en bostadskostnad över 5 000 kronor per månad.

Diagram 3.4 Utveckling av andelen BTP-tagare över taket



Bostadstillägg finns för att ge pensionärer med små inkomster möjlighet att bo rimligt och med en rimlig ekonomisk standard när hyran är betald. Utifrån det syftet är det standarden efter det att hyran är betald som är relevant att följa. Pensionärer med höga hyror har normalt de

lägsta marginalerna när hyran är betald. Genomsnittsålder för en mottagare av bostadstillägg är ca 80 år och de kan ha svårt att byta boende.

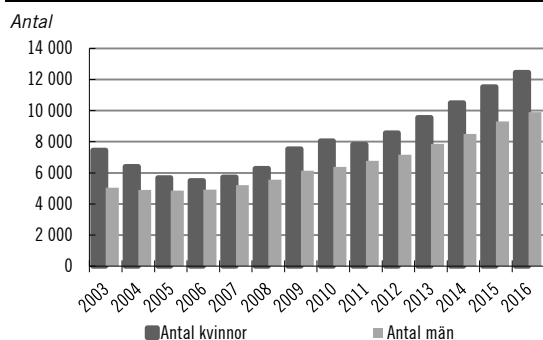
BTP prövas mot alla inkomster och den förmögenhet som pensionären har. Det innebär att det är många uppgifter som ligger till grund för beräkningen av BTP. Därtill viktas inkomsterna och förmögenheten i olika grad i beräkningen, vilket gör det svårt för den enskilde pensionären att förstå, kontrollera och bedöma om denne är berättigad till förmånen. Det finns förmodligen ett visst mörkertal med pensionärer som är berättigade till bostadstillägg, men inte känner till det och därför inte ansöker.

Antal med äldreförsörjningsstöd ökar, men få är beroende av det

Äldreförsörjningsstödet (ÄFS) är det yttersta grundskyddet för personer som har fyllt 65 år. Stödet är helt inkomstprövat och garanterar alla som har fyllt 65 år och bor i Sverige en skälig levnadsnivå.

Äldreförsörjningsstödet är skattefritt och består dels av ersättning som ska garantera en viss skälig levnadsnivå, dels av ersättning för en skälig bostadskostnad. Den skäliga levnadsnivån för en ogift person är kopplad till prisutvecklingen och är 5 499 kronor per månad 2017 (4 495 kronor per månad för en gift person) när en skälig bostadskostnad är betald. Det beloppet är lägre än nivån för hel garantipension efter skatt. Medelbeloppen minskade mellan 2003 och 2010 men har sedan dess ökat något varje år, till ca 3 800 kronor per månad för kvinnor och ca 2 800 kronor per månad för män 2016.

De som får ÄFS är de som inte får del av fullt grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg. Det är främst personer som inte bött de 40 år i Sverige som krävs för hel garantipension och vars hushåll samtidigt inte har tillräcklig annan inkomst. Det är därför relativt få som får äldreförsörjningsstöd, knappt 12 400 kvinnor och drygt 9 900 män 2016, vilket är mindre än en procent av ålderspensionärerna. Av dem som fick ÄFS 2016 var 7 procent födda i Sverige.

Diagram 3.5 Utveckling av antal kvinnor och män med ÄFS

Källa: Pensionsmyndigheten

Som framgår av diagram 3.4 har antalet kvinnor och män som får ÄFS ökat de senaste nio åren.

Det beror delvis på att reglerna för rätt till hel folkpension (senare ersatt av garantipension) förändrades i och med anpassningar till följd av EES-avtalet på 1990-talet. För dem som är födda 1937 eller tidigare kunde hel garantipension beviljas redan efter 10 års bosättning och de har därför i mindre utsträckning behov av ÄFS.

Bland dem som är födda 1938 och senare, som behöver 40 års bosättning i Sverige för att beviljas hel garantipension, kommer andelen pensionärer med ÄFS att öka. Dessa olika regelverk kommer att påverka utvecklingen av antalet personer med ÄFS till dess att alla har garantipension enligt de bestämmelser som gäller för personer födda 1938 och senare.

Ett annat skäl till ökningen är att antalet personer som får uppehållstillstånd av skyddsskäl eller som anhöriga har ökat. Många av de personer som har fått uppehållstillstånd i Sverige av dessa skäl har inte tjänat in tillräcklig inkomstpension och har heller inte bott i Sverige tillräckligt länge för att kvalificera sig för full garantipension. Antalet personer som har behov av ÄFS förväntas därför öka även av det skälet under de kommande åren.

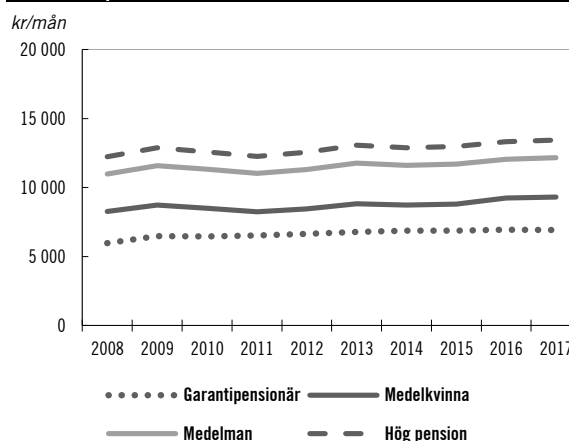
Att antalet personer med ÄFS och kostnaden för förmånen ökar är således inte ett tecken på att äldre generellt får det sämre utan beror på att fler personer över 65 års ålder inte helt omfattas av det ordinarie grundskyddet i form av garantipension och bostadstillägg.

Pensionärernas inkomster har ökat till följd av skattesänkningar

Diagram 3.5 visar hur den allmänna ålderspensionen har utvecklats under åren 2008–2017

för fyra olika typfall över 65 år (alla ogifta): en pensionär med enbart garantipension, en kvinna med medelpension, en man med medelpension samt en pensionär med hög allmän pension. Alla fyra typfallen har fått högre disponibel inkomst under perioden. Det beror främst på de skattesänkningar för över 65 år som har gjorts under de senaste åren. Ökningen är störst för pensionärerna med enbart garantipension, alltså pensionärerna med de lägsta inkomsterna. Deras disponibla inkomst har ökat med nästan 16 procent sedan 2008. Även om garantipension har ökat mest är det från en låg nivå.

Garantipensionen är värdesäkrad och följer prisutvecklingen genom konsumentprisindex. Den 1 januari 2018 höjs prisbasbeloppet med 700 kronor, vilket leder till att garantipensionen ökar med 1,6 procent.

Diagram 3.6 Typfall – pension efter skatt, 2008-2017, 2016 års priser

Källa: Pensionsmyndigheten (typfallsmodellen).

Pensionärer med inkomstgrundad pension hade fram till 2009 fått successivt högre pensioner. Som en följd av balanseringen sänktes inkomstpensionerna 2010, 2011 och 2014.¹ Detta har till viss del kompenseras med skattesänkningar. Alla typfallen betalar ca 750 kronor mindre i skatt per månad 2017 än de gjorde 2008. De senaste åren har dessutom indexeringen av inkomstpensionerna varit positiv. År 2018 kommer balanseringen att upphöra och inkomstpensionerna åter att räknas upp med inkomstindex. Inkomstindex för 2018 fastställs i

¹ För mer information om balanseringen se Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

november 2017 och ökningen av inkomst-pensionerna är därför inte beslutad. Enligt den senaste prognosen kommer inkomst-pensionerna att öka med ca 1 procent 2018.

Utöver allmän pension har de allra flesta pensionärer andra inkomster, främst tjänstepension men även kapitalinkomster och arbetsinkomster. Diagram 3.5 visar därför inte hela bilden av utvecklingen av pensionärernas inkomster. Om alla inkomster skulle inkluderas, skulle skillnaden mellan de olika typfallen vara större eftersom personer med högre allmän pension som regel har högre övriga inkomster, främst tjänstepension.

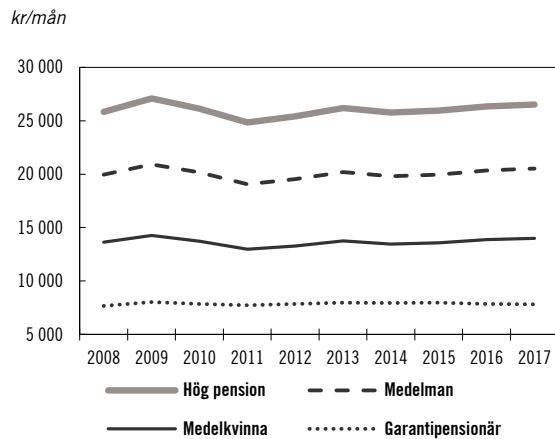
Målkonflikten mellan ett starkt grundskydd och drivkrafter till arbete

Det finns starka fördelningspolitiska skäl för ett bra grundskydd i ett allmänt pensionssystem och det är en förutsättning för att minska risken för låg ekonomisk standard bland äldre.

Ett av målen för utgiftsområdet är att kvinnor och män med låg eller ingen inkomstrelaterad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Samtidigt ska grundskyddet vara just en grund. I möjligaste mån ska det löna sig att arbeta även för personer med låga inkomster. Om grundskyddet ger höga ersättningsnivåer ger det sämre drivkrafter till arbete. Det finns således en målkonflikt mellan ett högt grundskydd och ett system som ger goda drivkrafter till arbete. Nivån på grundskyddet är en avvägning mellan dessa två mål. Denna avvägning leder till att skillnaden i nettoutfall i vissa fall inte är så stor för personer med olika intjänad pension.

Diagram 3.7 visar utvecklingen av den totala pensionen dvs. den allmänna pensionen, tjänstepension och privat pension, före skatt (samma typfall som i diagram 3.6). Skillnaden mellan dem med lägst och högst pension är 18 500 kronor före skatt. I diagrammet framkommer också tydligt gapet mellan kvinnors och mäns pensioner.

Diagram 3.7 Typfall – total pension före skatt, 2008–2017, 2016 års priser

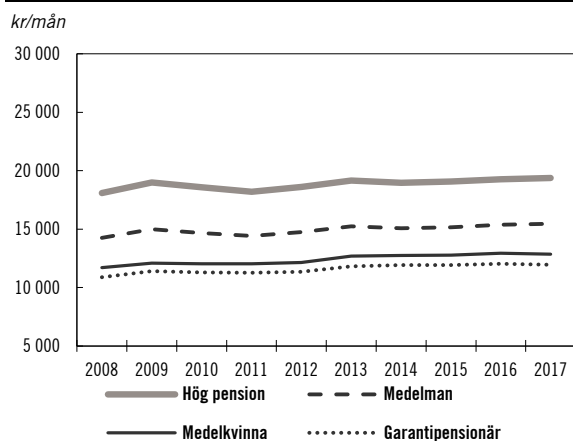


Källa: Pensionsmyndigheten (typfallsmodellen).

Diagram 3.7 visar samma typfall som tidigare, men för pension efter skatt och med bostadstillägg. Först och främst har skatten en utjämnande effekt mellan olika inkomstnivåer. Typfallet med hög pension betalar mer i skatt än de med lägre inkomster. Skillnaden i total pension minskar därför från 18 500 kronor före skatt till 12 500 kronor efter skatt.

Förutom skattens utjämnande effekt kommer typfallens inkomster också närmare varandra till följd av bostadstillägget och linjen för personen med enbart garantipension sammanfaller i princip med linjen för kvinnan med medelpension. Grundskyddet lyfter alltså garantipensionären till samma inkomstnivå som en kvinna med medelpension under förutsättning att garantipensionären har bostadstillägg, vilket ungefär 34 procent av de med garantipension har.

Det är tydligt att grundskyddets utformning gör att skillnaden i total pension efter skatt (och grundskydd) är relativt låg mellan dem med de lägsta pensionerna och dem med medelpensioner. Skillnaden i pension mellan typfallen med högst och lägst inkomst är 18 500 kronor före skatt men minskar till 7 500 kronor efter skatt och bostadstillägg.

Diagram 3.8 Typfall – total pension efter skatt och med bostadstillägg, 2008–2017, 2016 års priser

Källa: Pensionsmyndigheten (typfallsmodellen).

Grundskyddet minskar skillnaden i allmän pension mellan kvinnor och män

Ett annat sätt att illustrera grundskyddets egenskaper är att beräkna inkomstgapet för pensionärer, dvs. skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomster. Gapet inom den inkomstgrundade pensionen är 31 procent, dvs. män har i genomsnitt 31 procent högre inkomstgrundad pension än kvinnor. När sedan grundskyddets förmåner (inklusive änkepension) läggs till en i taget minskar gapet successivt vilket framgår av tabell 3.6. Garantipensionen minskar gapet till 25 procent, änkepensionen² till 19 procent och bostadstillägget slutligen till 16 procent. Det är således uppenbart att grundskyddet har stor betydelse när det gäller att jämna ut skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner. Gapet halveras i det närmaste genom grundskyddet tillsammans med änkepensionen.

² Inkluderar även garantipension till änkepension.

Tabell 3.6 Inkomstgapet mellan män och kvinnor för personer äldre än 65 år

Inkomstslag	Procent	Gap
+ Inkomstgrundad allmän pension		31
+ Garantipension		25
+ Änkepension		19
+ Bostadstillägg		16

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2015.

Diagram 3.7–3.8 med typfall och tabell 3.6 illustrerar grundskyddets dubbla natur. Å ena sidan leder det till svaga incitament till arbete eftersom grundskyddet starkt utjämnar skillnaden mellan dem med låga inkomster och dem med högre inkomster, å andra sidan minskar det risken för låg ekonomisk standard och gapet mellan kvinnors och mäns pensioner.

Hur fattiga är pensionärerna?

Grundskyddet i pensionssystemet ska bidra till att upprätthålla en rimlig levnadsstandard för pensionärerna. När grundskyddets funktion undersöks är det därför viktigt att se hur det påverkar den ekonomiska standarden och därmed andelen fattiga pensionärer. Fattigdom kan mätas i absoluta eller relativa termer där det sistnämnda mäter den ekonomiska standarden i relation till befolkningen i stort. Beroende på vilket mått som används blir också andelen fattiga och utvecklingen över tid olika. De olika måtten har olika för- och nackdelar och för att få en så fullständig och rättvisande bild som möjligt bör därför flera olika mått användas i analysen.

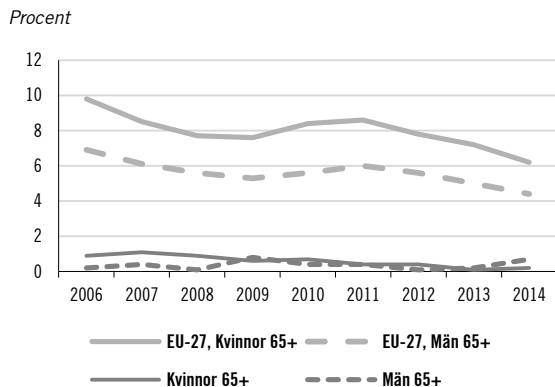
Den absoluta fattigdomen bland pensionärer är mycket låg

Ett sätt att mäta den absoluta fattigdomen är att mäta andelen med mycket låg materiell standard. För att räknas som fattig enligt det måttet ska man inte ha råd med minst tre av nio nödvändiga varor eller tjänster³. Av diagram 3.9 framgår att den absoluta fattigdomen mätt på detta sätt bland svenska pensionärer är låg. Endast 0,2

³ Saknar möjlighet att betala: hyra eller amorteringar/ränta på lån, tillräcklig värme i bostaden, en övrig utgift, äta kött, fisk eller likvärdig måltid minst varannan dag, en veckas semester på annan ort, TV, telefon, tvättmaskin och bil.

procent av kvinnorna och 0,7 procent av männen som är 65 år och äldre i Sverige, vilket motsvarar ca 2 000 kvinnor och 6 000 män, definierades som absolut fattiga 2014. Nivån har varit tämligen konstant under mätperioden, 2006–2014. Jämfört med övriga EU-länder är den absoluta fattigdomen mycket låg i Sverige och nivåskillnaden mellan kvinnor och män är liten. I EU-27⁴ är det en betydligt större andel bland kvinnorna än bland männen som har låg materiell standard.

Diagram 3.9 Låg materiell standard bland män och kvinnor äldre än 65 år i Sverige och EU-27, andel



Källa: Eurostat, EU-SILC.

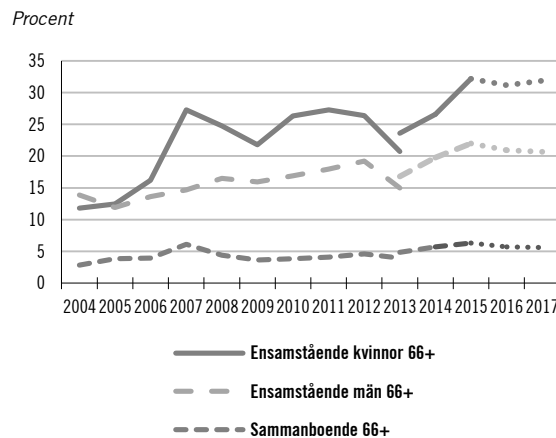
Den relativa fattigdomen är högre och varierar mer

Om man i stället mäter den relativa fattigdomen, dvs. hur den ekonomiska standarden bland pensionärer förhåller sig till den ekonomiska standarden för befolkningen i stort, förändras bilden. Den relativa fattigdomen mäts här som andelen med låg ekonomisk standard⁵, dvs. andelen pensionärer som har en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen för hela befolkningen. Eftersom pensionärens situation relateras till hela befolkningen så påverkas andelen fattiga också av utvecklingen för andra.

Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard har ökat under de senaste tio åren. Av diagram 3.10 framgår att den största ökningen

har skett bland ensamstående kvinnor. Att ökningen är som störst och att den också varierar mest i den gruppen beror på att en stor andel av de ensamstående kvinnorna har en ekonomisk standard som ligger mycket nära gränsen för låg ekonomisk standard. Små förändringar kan därför leda till att många flyttas förbi gränsen. År 2017 beräknas en tredjedel av de äldre ensamstående kvinnorna ha en ekonomisk standard som är 1 000 kronor per år över eller under denna gräns. Den främsta förklaringen till nivåskillnaden som syns 2007 är införandet av jobbskatteavdraget. Det medförde att medianstandarderna i befolkningen ökade och därmed var det också fler främst i gruppen ensamstående kvinnor 65 år eller äldre som hamnade under gränsen för låg ekonomisk standard. Ökningen mellan 2014 och 2015 var även den störst för ensamstående kvinnor. Att andelen ökat under de åren kan främst förklaras av kraftiga reallöneökningar i kombination med låg inflation.

Diagram 3.10 Andelen kvinnor och män med låg ekonomisk standard bland dem över 65 år, prognos 2016–2017



Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK-2013, STAR 2013-2017

Anm: Låg ekonomisk standard mäts som andelen personer som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianinkomsten för samtliga i befolkningen.

År 2013 upphörde enkätundersökningen HEK, för åren 2013-2017 redovisas därför beräkningar baserat på STAR-urvalet, därav tidsseriebrottet 2013.

Störst risk för låg ekonomisk standard bland kvinnor, ensamstående och utrikes födda

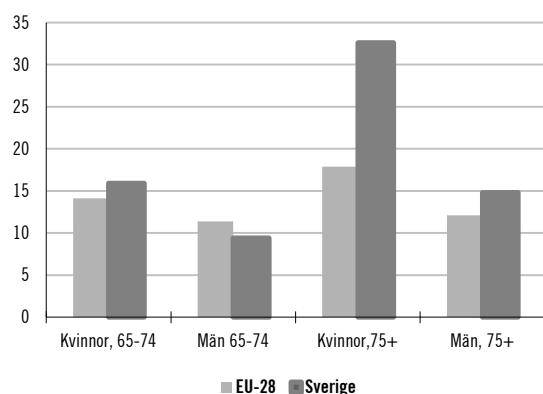
Sverige har en högre andel pensionärer med relativt sett låg ekonomisk standard jämfört med EU-genomsnittet. Av diagram 3.11 framgår att det främst är kvinnorna som har en högre andel med låg ekonomisk standard, och studeras kvinnor som är 75 år eller äldre är andelen avsevärt högre. Andelen män med låg ekonomisk standard är på samma nivå som EU-genomsnittet även om andelen bland de äldre männen ligger högre.

⁴ EU-27 refererar till EU:s medlemsländer som fram till 2013 var 27 till antalet. Därefter har även Kroatien tillkommit. I diagram 3.9 visas en tidsserie över de länder som ingick i statistikmaterialet 2006, dvs. EU27.

⁵ Med ekonomisk standard avses disponibel inkomst per konsumtionsenhet, för utförligare förklaring se bilagan Fördelningspolitisk redogörelse i den ekonomiska vårpropositionen.

Diagram 3.11 Andelen med låg ekonomisk standard bland äldre, Sverige i förhållande till EU-28, 2015

Procent



Källa: Eurostat, EU-SILC.

Anm: Låg ekonomisk standard mäts som andelen personer som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianinkomsten för samtliga i befolkningen.

Störst risk för att ha låg ekonomisk standard har ensamstående. Det gäller även i gruppen som är yngre än 65 år. Äldre pensionärer har högre risk för låg ekonomisk standard än yngre pensionärer och kvinnor har högre risk än män. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män är också en stor andel äldre kvinnor ensamstående, vilket sammantaget ökar risken för låg ekonomisk standard. Fyrtio procent av alla pensionärer är ensamstående och två tredjedelar av dem är kvinnor. Eftersom andelen ensamstående pensionärer ökar med stigande ålder är det en av huvudorsakerna till att andelen med låg ekonomisk standard är högre i åldersgruppen över 75 år. I åldersgruppen 65–74 år är andelen med låg ekonomisk standard däremot lägre än i åldersgruppen 0–65 år.

En större andel utrikes födda kvinnor och män (31 respektive 26 procent) riskerar låg ekonomisk standard jämfört med inrikes födda kvinnor och män (17 respektive 7 procent).

Pensionen och dess nivå är en spegling av vad en individ har tjänat in under förvärvslivet. För den som har varit heltidsarbetande under hela sin förvärvsaktiva ålder blir den inkomstgrundade pensionen normalt sett tillräckligt hög för att inte ligga under gränsen för låg ekonomisk standard. De som ligger under denna gräns har som regel ett arbetsliv bakom sig som innehåller deltidsarbete eller avbrott, eller är kortare än normalt. För äldre kvinnor beror det på att kvinnor tidigare förvärvsarbetade i lägre grad, både jämfört med i dag och jämfört med män. För utrikes födda kvinnor och män är det en

lägre andel i förhållande till inrikes födda som har ett helt arbetsliv med intjänande i Sverige bakom sig till följd av att man har invandrat senare i livet.

Grundskyddets betydelse för dem med låg ekonomisk standard

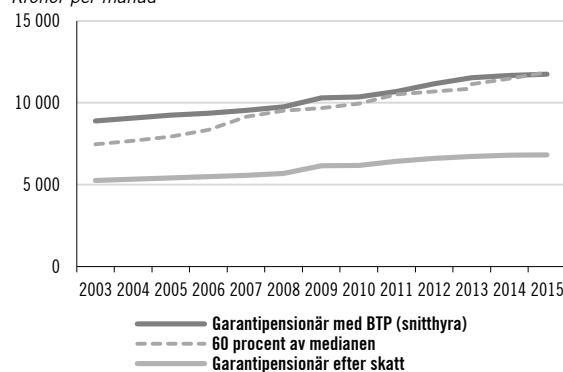
Garantipensionen är lagd på en sådan nivå att den förutsätter att det finns antingen andra inkomster eller ett kompletterande inkomstprövat bostadstillägg för att ge en rimlig ekonomisk standard. I diagram 3.12 visas hur den ekonomiska standarden har utvecklats 2003–2014 för en ensamstående pensionär dels med enbart garantipension, dels med garantipension och bostadstillägg baserat på en genomsnittlig bostadskostnad. Därtill visas hur gränsen för låg ekonomisk standard har utvecklats under samma period.

Av diagrammet framgår att en ensamstående med enbart garantipension har en inkomst betydligt under gränsen för låg ekonomisk standard. Om personen har en genomsnittlig bostadskostnad och rätt till bostadstillägg, kommer hon eller han att ha en inkomst knappt över gränsen för låg ekonomisk standard. Dock är avståndet litet och dessutom krympande. De senaste åren sammanfaller i princip kurvorna.

Snittbostadskostnaden 2016 var i princip på samma nivå som bostadskostnadstaket i bostadstillägget, dvs. 5 000 kronor/månad. Det medför att alla ensamstående kvinnor och män med en pension på garantipensionsnivå och maximalt bostadstillägg kommer befinna sig nära gränsen för låg ekonomisk standard.

Diagram 3.12 Ekonomisk standard relativt gränsen för låg ekonomisk standard, typfall för ensamstående

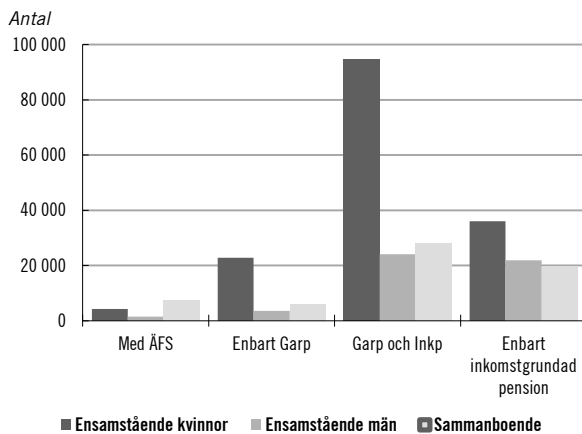
Kronor per månad



Källa: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Risken för låg ekonomisk standard är högst bland pensionärer med de lägsta inkomsterna, dvs. de som enbart har garantipension eller äldreförsörjningsstöd. Ca 70 procent av dessa har risk för låg ekonomisk standard. Denna grupp är dock relativt liten. Den utgör 5 procent av kvinnorna och 2 procent av männen. Den antalsmässigt största gruppen med låg ekonomisk standard är ensamstående kvinnor med en kombination av garanti- och inkomstpension. Även om inte en lika stor andel bland dessa har låg ekonomisk standard är det sammantaget 112 000 kvinnor och 35 000 män, se diagram 3.13.

Diagram 3.13 Antal med låg ekonomisk standard fördelat på pensionssammansättning, prognos 2017

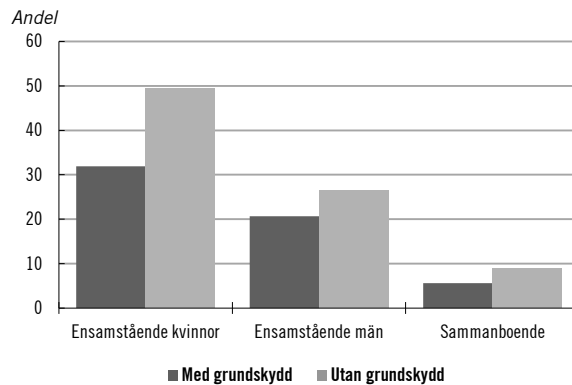


Källa: Egna beräkningar STAR 2015

Grundskyddet minskar risken för låg ekonomisk standard

Även om fler pensionärer i dag främst har inkomstgrundad pension så är det samlade grundskyddet inom ålderspensionssystemet en viktig inkomstkälla för många över 65 års ålder och den bidrar också i hög grad till att minska andelen med låg ekonomisk standard. I diagram 3.14 visas hur stor andelen med låg ekonomisk standard skulle ha varit om inte grundskyddet funnits. Andelen med låg ekonomisk standard skulle samlats för personer äldre än 65 år ha varit runt 50 procent högre utan grundskyddet.

Diagram 3.14 Andelen som lyfts över gränsen för låg ekonomisk standard med hjälp av grundskyddet, prognos 2017



Källa: Egna beräkningar STAR 2015

3.4.3 Analys och slutsatser – ersättning vid ålderdom

Behovet av grundskyddet minskar i takt med att de inkomstgrundade pensionerna ökar. Analyserna visar dock att grundskyddet har en mycket stor betydelse för att utjämna pensionskillnader mellan såväl kvinnor och män som mellan utrikes och inrikes födda, att upprätthålla en rimlig ekonomisk standard för dem som får del av grundskyddet och att det lyfter många pensionärer över gränsen för låg ekonomisk standard.

Ett mål för utgiftsområdet är att kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Att behovet av grundskydd minskar är positivt, men inte ett tecken i sig på att målet är uppfyllt.

Garantipensionen är värdeskyddad genom kopplingen till prisbasbeloppet. Av resultatredovisningen framkommer också att alla typhushåll fått en reallt förbättrad ekonomisk standard. Regeringen anser därför att målet är uppfyllt, men ser trots detta behov av översyn av hela grundskyddet.

I och med att garantipensionen förändras med prisutvecklingen saknas koppling till inkomstutvecklingen. Det var en medveten konstruktion i pensionsöverenskommelsen och inget sades då heller om att nivån för garantipension senare skulle omprövas, men heller inte att den för alltid bör vara oförändrad. I en ekonomi utan tillväxt behålls relationerna mellan garantipension och inkomstgrundad pension, men eftersom lönerna har ökat betydligt mer än priserna tappar garantipensionen successivt i

värde i förhållande till såväl inkomsterna som den inkomstgrundade ålderspensionen. Det gör att det finns ett behov av att analysera utvecklingen och överväga förändringar av grundskyddet.

Bostadstillägget är ur flera aspekter en effektiv förmån, men kritiserar för sitt komplicerade regelsystem. Utformningen innebär att det för flertalet pensionärer är svårt att kontrollera och bedöma om och med vilket belopp de har rätt till förmånen. Den innebär också relativt höga administrativa kostnader och att risken för fel i hanteringen är relativt stor. Förbättringar har gjorts inom bostadstillägget under senare år, men den träffsäkerhet som inkomstprövningen ger i att fördela medlen till de som bäst behöver dem, kommer alltid att förutsätta en relativt omfattande uppgiftsinhämtning. Det är svårt att beräkna hur stort mörkertalet är inom BTP, men det är åtminstone tillräckligt stort för att föranleda åtgärder. Pensionsmyndigheten har pågående informationssatsningar för att minska mörkertalet, men eftersom det inte finns tillgängliga uppgifter om förmögenhet är det svårt att hitta denna grupp.

Bostadskostnadstaket har inte ändrats sedan 2007. Det innebär att för pensionärer med en bostadskostnad över bostadskostnadstaket har bostadstillägget inte varit värdesäkrat. Senast taket höjdes var 2007 och då hade 17 procent av mottagarna en bostadskostnad över 5 000 kronor. År 2016 hade fler än hälften en så hög bostadskostnad.

Det finns mot bakgrund av detta skäl att göra en genomgripande genomlysning även av bostadstillägget i syfte att finna möjliga förbättringar och förenklingar.

Grundskyddet har en omfördelande effekt på så sätt att förmånerna går till kvinnor och män med inga eller relativt låga inkomstgrundade pensioner. Analyserna visar att den absoluta fattigdomen bland kvinnor och män över 65 år är mycket låg. Risken för relativ fattigdom (låg ekonomisk standard) är dock högre och har ökat under senare år. Både nivån och ökningen är störst för ensamstående äldre kvinnor.

Regeringen har beslutat att en översyn av grundskyddet för ålderspension ska genomföras av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet (S2017:A). Översynen ska pågå till den 2 februari 2018. Arbetsgruppen ska analysera den nuvarande konstruktionen av grundskyddet och lämna förslag till förändringar som ger

sammantaget bättre egenskaper för dem med låga pensioner, på kort och på lång sikt. Särskild fokus ska ligga på åtgärdernas effekter på pensionsgapet mellan kvinnor och män. Uppdraget omfattar hela grundskyddet och ska övervägas samlat med beaktande av både garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Det kan också noteras att det inom Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling, finns två mål (fattigdom och jämställdhet) där grundskyddet skulle kunna vara ett verktyg för måluppfyllelse.

3.4.4 Resultat – ersättning vid dödsfall

Ersättning vid dödsfall omfattar anslaget 1.2 *Efterlevandepensioner till vuxna*. Inom anslaget finns omställningspension och änkepension. Båda förmånerna syftar till att ge ett rimligt skydd för efterlevande vid dödsfall. Förmånerna är emellertid olika utformade och speglar behovet för olika tidsåldrar och olika generationer.

Änkepensionen lämnas endast till efterlevande kvinnor och är en livsvarig förmån (om inte änkan gifter om sig). Den speglar en tid då förvärvsmönstren för kvinnor och män i väsentlig grad var olika och kvinnor var ekonomiskt beroende av sina män. Det finns visserligen allttjämt skillnader i livsmönster mellan könen, men det har skett stora förändringar vilket motiverat en övergång till en könsneutral och tidsbegränsad omställningspension.

Omställningspension är just en omställningsförsäkring som är tidsbestämd för att under tiden omedelbart efter ett dödsfall ge den efterlevande maken ekonomiskt stöd för att underlätta omställningen från två inkomster till en. Sammantaget kan det sägas att änkepensionen är bakåtblickande medan omställningspensionen speglar nutid och framtid. En stor skillnad är dessutom att det stora flertalet med änkepension är över 65 år medan omställningspensionen enbart betalas ut till kvinnor och män under 65 år.

Omställningspension betalas normalt ut till efterlevande kvinnor och män under en period på 12 månader, dock längst fram till dess att den efterlevande fyller 65 år.

Om den efterlevande har vårdnaden om barn som är under 12 år kan förlängd omställningspension betalas ut till dess att det yngsta barnet

fyllt 12 år. Har barnet fyllt 12 år men inte 18 år får man förlängd omställningspension under tolv månader.

På liknande sätt som när det gäller ålderspension fyller garantipension ut om den inkomstgrundade omställningspensionen är låg eller saknas.

Änkepension betalas ut till efterlevande kvinnor. Vilka bestämmelser som ska tillämpas är bl.a. beroende av ankans ålder och tidpunkten för giftermålet. Änkepensionen avskaffades den 1 januari 1990, men kan genom långtgående övergångsregler fortfarande beviljas.

Det finns även efterlevandepension till barn i form av barnpension och efterlevandestöd. Dessa förmåner redovisas under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Änkepensionen är fortfarande den dominerande efterlevandepensionen

Som framgår av tabell 3.7 är änkepensionen den dominerande delen av efterlevandepensionerna trots att den är under avveckling. Det förklaras i hög grad av att omställningspension ofta betalas ut under endast ett år, medan änkepension i de flesta fall är livsvarig.

Även om betydligt färre får omställningspension än änkepension är beloppen för omställningspension i genomsnitt högre.

Tabell 3.7 Översiktstabell 2016. Antal personer, årsutgifter och medelbelopp. Änkepension och omställningspension.

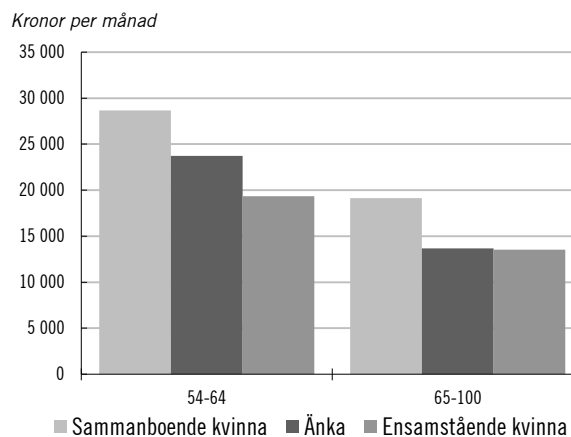
	Antal		Utgifter mdkr		Medelbelopp kr	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Änkepension	265 070	-	11 605	-	3 500	-
Omställningspension	4 559	1 856	409	168	7 300	7 500

Källa: Pensionsmyndigheten.

Vid jämförelse av ekonomisk standard för änkor med övriga kvinnor måste hänsyn tas till att änkor har en helt annan åldersstruktur, dvs. de är äldre än övriga kvinnor. Därför antas i beräkningen att änkor har samma åldersstruktur som ensamstående kvinnor (åldersstandardisering). Om man jämför denna ekonomiska standard för sammanboende kvinnor, kvinnor med änkepension samt ensamstående kvinnor som inte har efterlevandepension ser man att de sammanboende kvinnorna har den högsta ekonomiska

standard (diagram 3.15). Kvinnor med änkepension har högre ekonomisk standard än övriga ensamstående kvinnor. Skillnaden krymper avsevärt efter 65 års ålder. Detta beror på att garanti-pensionsdelen av änkepensionen inte betalas ut efter 65 år och på att den inkomstrelaterade änkepensionen för kvinnor födda 1930 eller senare samordnas med kvinnans ålderspension i form av tillägg- och inkomstpension.

Diagram 3.15 Ekonomisk standard för änkor jämfört med övriga kvinnor, åldersstandardiserat 2015



Källa: Socialdepartementets beräkningar STAR 2015

Anm: Individens ekonomiska standard är hushållets disponibla inkomst justerad efter familjestorlek. Åldersstandardiserat = justeringar har gjorts på grund av att änkor är äldre än övriga grupper.

Det totala inkomstgapet för de äldre än 65 år är 29 procent. Utan änkepensionen skulle gapet vara ca tre procentenheter större. Änkepensionen bidrar alltså till att minska inkomstgapet mellan kvinnor och män. Änkepensionen är som nämnts under avveckling och kvinnor födda 1945 eller senare får i betydligt mindre utsträckning änkepension, se diagram 3.16.

Diagram 3.16 Andel med änkepension, pensionärer födda 1944 och 1945



Källa: Pensionsmyndigheten 2016

Bland kvinnor födda 1944 får 79 procent änkepension, medan det för den ett år yngre årskullen född 1945 endast är 19 procent. Skillnaden beror på att för kvinnor födda 1944 och tidigare görs beräkningen på den pension som mannen hade tjänat in vid dödsfallet. För yngre kvinnor baseras beräkningen på mannens intjänande t.o.m. 1989. Det är tydligt att utfasningen av änkepensionen redan är långt gången. Under senare år har antalet med änkepension minskat med ca 12 000 personer per år. En del av den lägre änkepensionen för kvinnor födda 1945 och senare har fyllts upp av garantipension.

Änkepensionens bidrag för att minska gapet förväntas därför successivt minska. Den effekten begränsas dock av att kvinnor med låga inkomster, som i framtiden inte kommer att kunna få änkepension, i stor utsträckning i stället kommer att kunna få grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg. Detta har delvis belysts i Pensionsgruppens projekt om jämställda pensioner.

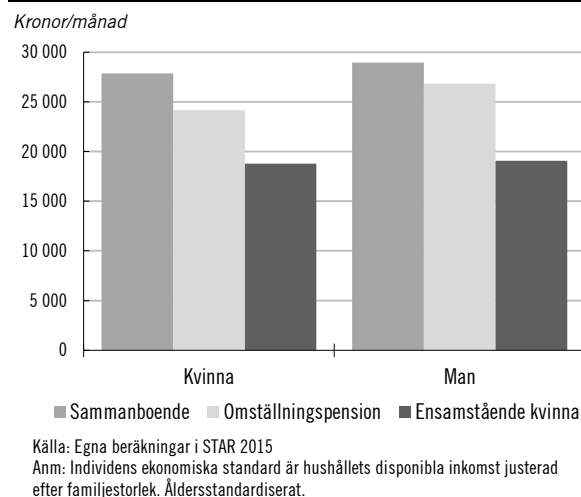
Regeringen har gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att studera effekter av utfasningen av änkepensionen, både när det gäller hur kvinnornas totala inkomster påverkas och hur det påverkar inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Uppdraget redovisades den 15 september 2017.

Omställningspensionen höjer den ekonomiska standarden för ensamstående kvinnor och män

För att undersöka om omställningspensionen underlättar omställningen från ett liv som sammanboende till ensamstående har den ekonomiska standarden för sammanboende jämförts med den ekonomiska standarden för ensamstående kvinnor och män med respektive utan omställningspension. Vid jämförelse av ekonomisk standard för personer med omställningspension måste hänsyn tas till att efterlevande under 65 år har en annan åldersstruktur än övriga under 65 år, de är i snitt äldre än övriga. Därför antas i beräkningen att samtliga undersökta grupper har samma åldersstruktur som ensamstående under 65 år (åldersstandardisering). Av diagram 3.17 framgår att kvinnor och män med omställningspension har en ekonomisk standard närmare sammanboende än övriga ensamstående. Kvinnor med omställnings-

pension hade 2015 en ekonomisk standard som var omkring 30 procent högre än standarden för övriga ensamstående kvinnor, motsvarande uppgift för männen var 40 procent.

Diagram 3.17 Ekonomisk standard för kvinnor och män under 65 år med omställningspension jämfört med sammanboende och övriga ensamstående 2015



3.4.5 Analys och slutsatser – ersättning vid dödsfall

Regeringen bedömer att målet om att efterlevande make ska ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall kan anses vara uppfyllt.

Utgiftsområdet inkluderar två olika förmåner som speglar olika tider och därmed är mycket olika till sin konstruktion. Änkepensionen är livsvarig, under avveckling sedan 1990 och den dominerande utgiften. Omställningspensionen ska i stället fungera som en omställningsförsäkring och utgår från ett livsmönster där var och en har en egen försörjning. Eftersom förmånerna är så olika måste bedömningen av måluppfyllelse ske med hänsyn till detta. Både kvinnor och män med omställningspension har en ekonomisk standard som ligger närmare sammanboendes ekonomiska standard än ensamståendes, vilket indikerar att stödet fyller sin funktion.

I fråga om änkepensionen bidrar den till att änkor i genomsnitt har en högre ekonomisk standard än ensamstående kvinnor utan änkepension och kan därmed sägas uppfylla sitt syfte. Men trots att efterlevandepensionen i dominerande grad betalas ut till kvinnor är andelen med låg ekonomisk standard högst bland äldre ensamstående kvinnor. Orsaken till detta ligger varken i pensionssystemet eller i systemet för

efterlevandepension, men det finns skäl att analysera hur avvecklingen av änkepensionen påverkar pensionsgapet (skillnaden i pension mellan kvinnor och män). En sådan analys ingår i den pågående grundskyddsutredningen (S2017:A).

3.4.6 Resultat – Pensionsmyndigheten

Det nuvarande målet för administrationen av ålderspensionssystemet är att verksamheten ska bedrivas med låga kostnader och till nytta för pensionärer och pensions sparare.

Fortsatt bra resultat inom de flesta områden

De centrala indikatorerna för att följa upp målet är kvalitet i beslut, kostnader för handläggningen och rätt beslut i rätt tid.

Den övervägande delen av Pensionsmyndighetens ärendehandläggning uppvisar goda resultat med korta handläggningstider och hög kvalitet i besluten. Det finns skillnader mellan olika ärendeslag, men sett som helhet bedömer regeringen att Pensionsmyndigheten uppfyller målet. Särskilt väl fungerar handläggning av ålderspension där automatiseringsgraden är hög, handläggningstiderna minskande och den rättsliga kvaliteten god. När pensionen ska samordnas med andra länder är handläggningen mer utredningskrävande och förutsätter ofta dialog med den blivande pensionären vilket gör att handläggningstiderna blir längre och styckkostnaden högre. Den rättsliga kvaliteten för dessa ärenden har däremot ökat under 2016 och bedöms ligga på en god nivå.

Inom bostadstillägg och äldre försörjningsstöd har ett omfattande förbättrings- och utvecklingsarbete bedrivits, vilket resulterat i att det går att skönja vissa kvalitetsförbättringar i genomförda rättsliga kvalitetsuppföljningar. Det syns framför allt i bättre journalföring och bättre beslutsmotiveringar. Trots förbättringar ligger kvaliteten på en otillräcklig nivå. Handläggningstiderna har ökat och medfört sämre utbetalningsprecision, vilket skulle kunna vara ett oönskat resultat av det pågående kvalitetshöjande arbetet.

Pensionsmyndighetens totala kostnader för pensionsadministrationen har ökat något under 2016, vilket framför allt beror på satsningar inom

it-system som möjliggjort automatiseringar. Regeringen bedömer att de satsningar som genomförts i syfte att öka automatiseringen är viktiga för att öka kvaliteten i handläggningen och som succesivt även bidrar till lägre kostnader för ärendehantering. Kostnaderna för administrationen bedöms fortfarande befinna sig på acceptabla nivåer.

Pensionsmyndigheten bedriver sedan 2013 ett jämställdhetsarbete inom ramen för regeringens satsning för jämställdhetsintegrering av myndigheter. Arbetet har bl.a. resulterat i uppföljningar som visar på att det inte finns indikationer på att ärenden för kvinnor och män behandlas olika.

Informationsuppdraget har gett uppenbar effekt

En central uppgift för Pensionsmyndigheten är att informera om pensionen genom sitt informations- och konsumentuppdrag. Pensionsmyndigheten fick under åren 2014–2017 extra medel om 20 miljoner kronor årligen för att genomföra förstärkta informationsinsatser. Med hjälp av dessa medel tillsammans med interna effektiviseringar och prioriteringar har myndigheten genomfört satsningen Prognos till alla, som syftar till att fler ska få en samlad helhetsbild över sin pension och vad som påverkar den.

Målet ”Informationsgivningen ska ge pensions spararna goda möjligheter att bedöma sin framtida pension och vad som påverkar den” följs upp genom Pensionsmyndighetens årliga enkätundersökning. Den senaste mätningen visar att ungefär 70 procent av pensions spararna vet hur de kan ta reda på sin framtida pension. Varannan pensions sparare har under det senaste året gjort en pensionsprognos. Både andelen som vet hur de kan ta reda på sin framtida pension och andelen som gjort en prognos det senaste året har ökat sedan 2014. Andelen som har gjort prognos det senaste året är något lägre bland kvinnor. Båda andelarna ökar med stigande ålder. Det är alltså under de åren som Pensionsmyndigheten fått extra medel för informationssatsningar som medvetenheten om den framtida pensionen har ökat.

De som i undersökningen svarar att de har gjort prognos får sedan frågan i vilken utsträckning prognosen har gett dem bättre förutsättningar att fatta beslut i frågor kring pensionen. Medelvärde för både kvinnor och män är 3,1 på en skala 1–5, där 1 är ”Inte alls” och 5 ”I mycket

stor utsträckning”. Värdet har varit relativt konstant sedan 2014.

Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen är låg

Även målet ”Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män” följs upp genom Pensionsmyndighetens årliga enkätundersökning.

Andel pensionssparare som känner till livsinkomstens betydelse för pensionen är relativt låg. 35 procent uppger att antal år som man arbetar påverkar hur stor pensionen blir. 24 procent uppger att hur mycket man arbetar (hel-/deltid) påverkar. Kvinnor verkar förstå livsinkomstprincipen bättre än män. Andelarna har legat konstant de senaste åren, men en ökning skedde 2014. Även det torde kunna relateras till de ökade informationsinsatserna.

Internationell samordning

En samlad resultatredovisning angående internationell samordning av sociala trygghetssystem ges under utgiftsområde 10 avsnitt 3.4.2 för hela socialförsäkringen gemensamt.

3.4.7 Analys och slutsatser – Pensionsmyndigheten

Regeringens bedömning är att handläggningen av ålderspension och pensionsrelaterade förmåner i stort fungerar väl. Det är positivt att kvaliteten förbättrats något inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd där resultaten länge varit svaga. Det är angeläget att kvaliteten fortsätter att förbättras så att fler pensionärer får rätt utbetalning i tid. Regeringen kommer att följa utvecklingen.

Regeringens bedömning är att Pensionsmyndigheten bedriver ett gott arbete med informationsgivning för att fler ska få en samlad bild över sin pension och förstå vad som kan påverka den. Det är tydligt att informationsinsatserna Prognos till alla har ökat både andel som kunnat bedöma sin framtida pension såväl som andelen som förstår livsinkomstprincipens betydelse.

Den årliga revisionens iakttagelser

Riksrevisionen har lämnat en revisionsberättelse med upplysning till Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndighetens årsredovisning innefattar ett avsnitt med en redovisning av inkomstpensionens finansiella ställning och utveckling. Den innehåller utöver information från myndighetens finansiella redovisning även information från andra aktörer samt prognosuppgifter. Med anledning av att Riksrevisionen enbart granskar redovisade utfall och beräkningar från Pensionsmyndigheten och inte uppgifter från andra aktörer och prognoser lämnas en revisionsberättelse med upplysning.

3.5 Politikens inriktning

Den ekonomiska tryggheten för äldre är en central del i den svenska modellen. Alla pensionärer, såväl kvinnor som män, ska kunna känna ekonomisk trygghet. Men det handlar inte bara om att ge faktisk trygghet för dem som redan är pensionärer, det handlar också om att ge ett trovärdigt löfte om ekonomisk trygghet efter arbetslivet till dem som i dag förvärvsarbetar. Detta är av stor betydelse för den enskilde men även för samhällsekonomin eftersom den kan påverkas negativt om det uppstår oro för vilken ekonomi man får som pensionär. Löftet om att det även i framtiden finns en pension som det går att leva på är ett viktigt skäl för en allmän och obligatorisk pensionsförsäkring. För trovärdigheten i det löftet och den enskildes trygghet är en politiskt bred överenskommelse och ett finansiellt hållbart system väsentligt. Ett sådant system har Sverige.

Att öka den ekonomiska tryggheten för Sveriges pensionärer är ett viktigt område för regeringen. En konsekvens av de jobbskatteavdrag som infördes av den förra regeringen är att pension i flera fall beskattas hårdare än lön. Det är både principiellt fel och fördelningspolitiskt dåligt. Den orättvisa skillnaden i beskattning ska avskaffas. Regeringen avser att sluta klyftan i beskattning fullt ut till 2020. För 2018 föreslås att skatten sänks så att klyftan sluts för inkomster upp till 17 000 kronor i månaden. Skatten sänks även för äldre med inkomster upp till ca 35 000 kronor i månaden.

Men även ett stabilt pensionssystem behöver moderniseras och utvecklas för att anpassas till ändrade förutsättningar. Inom ramen för Pensionsgruppens arbete pågår sedan några år en bred översyn av stora delar av pensionssystemet i syfte att uppnå långsiktigt trygga och höjda pensioner. Målet är bl.a. att reformera premiepensionssystemet, modernisera grundskyddet, anpassa pensionssystemet till den ökande medellivslängden, samt att driva på utvecklingen mot jämställda pensioner. Det arbetet fortsätter och kommer att leda till förändringar, men det innebär inte att systemets grundläggande principer ska ändras.

3.5.1 Höjt bostadstillägg

För pensionärer med låg inkomst är bostadskostnaden ofta den största månadsutgiften. Därför har bostadstillägget en avgörande betydelse för att de ska kunna nå en rimlig ekonomisk standard. Bostadskostnadstaket i bostadstillägget har varit oförändrat på 5 000 kronor sedan 2007, samtidigt har bostadskostnadernas ökning lett till att det nu är mer än hälften av pensionärerna som har en bostadskostnad som är högre än taket. Bostadstilläggets konstruktion ingår i den pågående grundskyddsutredningen som ser över hur tryggheten för de mest utsatta pensionärerna ska förbättras. Utredningens förslag presenteras i början av 2018. Regeringen föreslår redan nu att taket höjs till 5 600 kronor per månad. För att det fortsatt ska vara lönsamt för den som vill flytta till ett billigare boende ersätts bostadskostnaden över det nuvarande taket med 70 procent.

För att fler pensionärer ska få en förbättrad ekonomisk situation, även de som har en bostadskostnad under nuvarande tak, föreslås att ersättningsgraden för bostadskostnader upp till 5 000 kronor per månad höjs till 96 procent.

Med de båda förbättringarna inom bostadstillägget ökar inkomsten för ca 290 000 pensionärer med upp till 470 kronor per månad, vilket innebär en förstärkning av bostadstillägget för pensionärer med 655 miljoner kronor årligen.

3.5.2 Jämställda pensioner

Pensionssystemet ska vara byggt för att säkra rimliga pensioner i dag och i framtiden. Detta är

viktigt i synnerhet för kvinnor som fortfarande har lägre inkomst än män som pensionärer. Kvinnor som befinner sig på arbetsmarknaden i dag har i genomsnitt lägre lön än män och arbetar i större utsträckning deltid. Dessutom är i genomsnitt inträdet i arbetslivet senare och utträdet tidigare för kvinnor jämfört med män. Med ett pensionssystem som vilar på livsinkomstprincipen kommer därför skillnader i pension mellan kvinnor och män att bestå så länge som vi inte har ett jämställt arbetsliv. Att arbeta för mer jämställda pensioner är utifrån detta ett starkt fokus för regeringen. Pensionsgruppen, som består av de sex partier som står bakom pensionssystemet, har beslutat om en fortsatt handlingsplan för jämställda pensioner som syftar till att hitta möjligheter att minska gapet mellan kvinnors och mäns pensioner, med beaktande av de grundläggande principerna för pensionssystemet.

Reformering och förbättring av grundskyddet

En viktig del i handlingsplanen för jämställda pensioner är den pågående översynen av grundskyddet vars syfte är att komma med förslag om ett reformerat och moderniserat grundskydd som ger ökad trygghet för dem med låga pensioner, på både kort och lång sikt. Grundskyddet utgörs främst av garantipensionen och bostadstillägg till pensionärer. Grundskyddet i pensionssystemet är ett nödvändigt skyddsnet för de pensionärer som har en låg inkomstgrundad pension, men har också en stor betydelse för att reducera inkomstgapet mellan kvinnor och män som är äldre än 65 år. Med hjälp av grundskyddet minskar inkomstgapet mellan kvinnors och mäns allmänna pensioner från 31 till 16 procent. Om man även räknar med arbets- och kapitalinkomster och tjänstepension ökar dock inkomstgapet igen till 29 procent.

Sedan pensionssystemet infördes har den relativa ekonomiska utsattheten bland ensamstående, främst de äldsta kvinnorna, ökat. Garantipensionen räknas om årligen med prisutvecklingen enligt konsumentprisindex. I tider av real inkomstutveckling, som vi har haft sedan pensionssystemet infördes, så kommer grundskyddets omfattning minska jämfört med arbetsinkomster och inkomstgrundade pensioner.

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet arbetar med denna översyn av grundskyddet som ska publiceras i februari 2018. Ett reformerat grundskydd bör syfta till att ge en ökad trygghet för de mest utsatta pensionärerna. Med de skillnader i inkomst som finns mellan kvinnor och män både som pensionärer och som förvärvsarbetande, så kan en reformering av grundskyddet även ha stor betydelse för pensionssystemet ur ett jämställdhetsperspektiv, både för dagens och för framtidens pensionärer. En reformering av grundskyddet kan också bidra till att uppfylla målen i Agenda 2030.

Ytterligare insatser för mer jämställda pensioner

Handlingsplanen för jämställda pensioner innehåller även andra uppdrag som syftar till att stärka jämställdheten. Reglerna för överföring av premiepensionsrätt mellan makar ska förenklas och möjligheten att utvidga rätten till att gälla även sambor ska utredas. Det utredningsarbete som har gjorts i frågor om kvinnors tidigare utträde ur arbetslivet, om att omfördela medel från pensionsrätt för studier till pensionsrätt för barnår samt möjligheten att dela pensionsrätt mellan makar ska fördjupas och kompletteras med ytterligare analyser. Pensionsgruppen har även beslutat om att stärka uppföljningen av jämställdheten i pensionssystemet för att vid behov återkomma med åtgärder. En årlig redovisning av inkomstgapet mellan kvinnor och män som är pensionärer och utvecklingen av jämställda pensioner ska göras, med början 2017. Därtill avser Pensionsgruppen att följa även de system och faktorer som ligger utanför Pensionsgruppens ansvarsområde, men som påtagligt påverkar storleken på pensionsgapet. Det gäller framför allt utvecklingen av deltidsarbete, jämställdheten i föräldraförsäkringen, jämställdheten på arbetsmarknaden och tjänstepensionernas utformning och utveckling.

3.5.3 Ökat arbetsutbud ger starkare pensionssystem

Vårt allmänna pensionssystem är huvudsakligen ett fördelningssystem, där dagens yrkesaktiva betalar till dagens pensionärer. Även om den individuella pensionen grundas på de pensionsavgifter som den försäkrade har betalat in under

arbetslivet, så påverkas de utbetalade beloppens storlek också av befolkningens samlade inkomster. Därtill bidrar de skattemedel som betalas in till att finansiera grundskyddet, dvs. garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Ett ökat arbetsutbud stärker därmed pensionssystemet och möjligheten att betala ut goda pensioner.

Sedan det nya pensionssystemet infördes har utvecklingen av medellivslängden överträffat prognoserna. Vi lever allt längre, och lägger fler friska år till livet. Även om detta i grunden är en god utveckling, innebär det påfrestningar på pensionssystemet. Trots att medellivslängden har ökat med 2,5 år de senaste 20 åren och trots att det i huvudsak är friska år som läggs till livet så är normen att gå i pension vid 65 år fortsatt stark. Konsekvensen av detta är att pensionsbehållningen behöver fördelas över fler år efter pensioneringen, och det blir automatiskt lägre belopp per månad som kan betalas ut. För att kunna förbättra levnadsstandarden för de äldre är det därför viktigt att på olika sätt främja ett längre och hållbart arbetsliv.

Att främja ett längre arbetsliv handlar inte bara om att höja pensionsåldrar och bryta normen om en viss pensionsålder. Det handlar också om att skapa goda arbetsmiljöer och att faktiskt möjliggöra ett långt och hållbart arbetsliv för fler. Livsinkomstens betydelse för framtida pensioner är grundläggande. Regeringen avser att presentera en handlingsplan för jämställda löner. Det behövs ökad forskning och kunskap om hur vi bättre förebygger såväl fysisk som psykisk ohälsa och hur arbetsplatser kan bli bättre utformade för äldre medarbetare. Regeringen aviserade i den forskningspolitiska propositionen (prop. 2016/17:50) ett tioårigt nationellt forskningsprogram om arbetslivsforskning där frågor om att förebygga den arbetsrelaterade ohälsan och att äldre ska kunna och vilja arbeta högre upp i åldrarna är centrala. En viktig del i att främja ett hållbart arbetsliv är även förslaget om att inrätta ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö, som har utretts (SOU 2017:28) och nu bereds i Regeringskansliet. Parterna har här haft en viktig roll i att uppmärksamma behovet av en sådan institution. En annan central fråga för att främja ett hållbart arbetsliv är att förbättra möjligheterna till vidareutbildning och karriärväxling under hela, men inte minst senare delen av livet. För att detta ska kunna uppnås behöver utbildnings-

systemet bättre motsvara enskildas möjligheter mitt i yrkeslivet och arbetsmarknadens efterfrågan.

Arbetet med att åstadkomma ett längre och hållbart arbetsliv måste naturligen ske i nära dialog med arbetsmarknadens parter. Regeringen har också genomfört en dialog med parterna vilken har resulterat i en avsiktsförklaring (S2016/01389/SF). Inriktningen i denna avsiktsförklaring är att åldersgränsen i lagen (1982:80) om anställningsskydd kan höjas från 67 till 69 år, men även att tjänstepensionsavtalen ses över så att de stöder strävandena efter ett längre arbetsliv. Regeringen har med denna avsiktsförklaring som grund fortsatt diskussionerna inom Pensionsgruppen om åtgärder för ett längre arbetsliv.

3.5.4 Fortsatt behov av stöd i pensionsplaneringen

En viktig målsättning är att pensionssparare ska ha goda möjligheter att bedöma sin framtida pension, vilka faktorer som påverkar den samt ha kännedom om vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen. Pensionsmyndigheten har under senare år stärkt och förbättrat informationen till pensionssparare, både genom att förbättra prognosinformationen men även genom att nå många pensionssparare med personliga möten. Regeringen bedömer att dessa insatser är fortsatt viktiga och att det finns mer att göra, så att den enskildes beslut om sparande och pensioneringstidpunkt blir så välgrundat som möjligt. Det är oroväckande att t.ex. enbart 35 procent känner till att det antal år man arbetar påverkar storleken på pensionen och att enbart 24 procent uppger att arbetets omfattning (hel- eller deltid) påverkar pensionen.

Regeringen anser därför att Pensionsmyndighetens informations- och konsumentstärkande uppdrag bör förstärkas och förlängas med 30 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2018. Ett viktigt

skäl för det är att Pensionsmyndigheten behöver arbeta mer med att nå de grupper som har störst behov av informationen, dvs. de individer som har lägst kunskap och intresse för pensionsfrågor. Att nå och väcka uppmärksamhet hos dessa grupper, där kvinnor är överrepresenterade, kräver mer av uppsökande verksamhet, dels fysiskt genom möten, dels via kampanjer i breda kanaler, vilket är mer kostsamma aktiviteter.

Pensionsmyndighetens informationssatsningar är även ett viktigt verktyg för att informera om hur ett längre arbetsliv påverkar individens framtida pension. Även mot bakgrund av den senaste tidens händelser på premiepensionens fondtorg är det angeläget att Pensionsmyndigheten stärker och utvecklar sin information om premiepensionen för att stärka individens ställning på marknaden.

3.5.5 Behov av utökad service i landet

Webbplatser och digitala tjänster har kommit att spela en allt större och viktigare roll vid tillhandahållandet av service. Samtidigt finns det enskilda som t.ex. på grund av bristande språkkunskaper eller funktionsnedsättning inte kan eller vill ta del av myndigheters service via internet och telefon. Servicekontoren som Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket gemensamt ansvarar för är därför ett fortsatt viktigt komplement till den digitala myndighetsservicen. Regeringen genomför en satsning på att säkra och stärka statlig lokal service, både på landsbygden och i socialt utsatta områden (se utg. omr. 2 avsnitt 5.5). Under 2018 ska minst 10 nya servicekontor öppna och regeringen tillför därför medel. För att påskynda etablering av nyanlända är också arbetet inom ramen för det förlängda uppdraget om förenkla och mer effektiva processer för nyanlända av vikt (se utg. omr. 13).

3.6 Höjt bostadstillägg

Ärendet och dess beredning: Förslaget har utarbetats inom Socialdepartementet och beretts under hand med Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

Regeringens förslag: Vid beräkning av bostadstillägg ska 96 procent av bostadskostnaden per månad beaktas av den del som inte överstiger 5 000 kronor för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift. Vid beräkningen ska därutöver 70 procent av bostadskostnaden per månad beaktas av den del som överstiger 5 000 kronor men inte 5 600 kronor för den som är ogift och den del som överstiger 2 500 kronor men inte 2 800 kronor för den som är gift.

Den skäligen bostadskostnaden inom förmånerna särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd ska fr.o.m. den 1 januari 2018 höjas till 6 620 kronor i månaden för den som är ogift och 3 310 kronor i månaden för den som är gift.

Den skäligen levnadsnivån inom förmånerna särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd ska fr.o.m. den 1 januari 2018 höjas till 1,486 prisbasbelopp för den som är ogift och 1,2105 prisbasbelopp för den som är gift.

Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för förmåner som avser tid före ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Bostadstillägg kan lämnas till den som får sjuk- eller aktivitetsersättning, ålderspension eller änkepension. Bostadstillägget lämnas med 95 procent av bostadskostnaden upp till ett tak om 5 000 kronor per hushåll och månad. För ålderspensionärer lämnas därtill 340 kronor per hushåll och månad. Bostadstillägget är inkomstprövat och prövas mot i princip alla inkomster och förmögenhet. Det är således riktat till personer som har små ekonomiska marginaler när bostaden är betald.

Bostadskostnadstaket höjdes senast 2007. Vid den tiden hade 17 procent av pensionärerna och 22 procent av dem med sjuk- och aktivitetsersättning och som hade bostadstillägg en bostadskostnad över taket. På grund av de ökade bostadskostnaderna har dessa grupper ökat till 50 procent av pensionärerna och 40 procent av dem med sjuk- och aktivitetsersättning. För att

bostadstillägget bättre ska täcka de faktiska bostadskostnaderna föreslår regeringen en höjning av taket till 5 600 kronor per månad för den som är ogift och 2 800 kronor för den som är gift. Den högre nivån skulle innebära att andelen över taket sjunker till 30 procent av pensionärerna och 25 procent av dem med sjuk- och aktivitetsersättning. Den del av bostadskostnaden som överstiger 5 000 kronor för den som är ogift eller 2 500 kronor för den som är gift ska enligt förslaget ersättas med 70 procent före inkomstreduceringen. Med en lägre ersättningsgrad i högre kostnadsskikt blir det lönsamt för förmånstagarna att söka billigare boende, eftersom en lägre bostadskostnad inte fullt ut ger en motsvarande sänkning i bostadstillägget. Tilläggsbeloppet om 340 kronor per hushåll påverkas inte av regeringens förslag.

De som mottar bostadstillägg har små ekonomiska marginaler. För att förbättra även för de förmånstagare som har en bostadskostnad under nuvarande tak föreslår regeringen att ersättningsgraden för bostadskostnader upp till 5 000 kronor per månad höjs till 96 procent.

Förslaget innebär att den som har fullt bostadstillägg utan avdrag för reduceringsinkomst och har en månadshyra på 5 000 kronor får en höjning av bostadstillägget med 50 kronor i månaden. Den som har en månadshyra på 5 600 kronor eller mer får en höjning med 470 kronor i månaden totalt.

För de personer som har höga bostadskostnader och låga inkomster kan även särskilt bostadstillägg ges i bostadstillägget. Därtill finns förmånen äldreförsörjningsstöd som kan lämnas till personer över 65 år. Särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd har högre grad av inkomstprövning, vilket i praktiken kan innebära att en höjning av bostadstillägget neutraliseras av en motsvarande sänkning i det särskilda bostadstillägget eller äldreförsörjningsstödet. För att reformen ska ge även dessa grupper som har de lägsta ekonomiska marginalerna en höjd disponibel inkomst förelår regeringen samtidigt att nivåerna för skälig bostadskostnad och skälig levnadsnivå höjs i regelverken för särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Förslaget innebär att anslag 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* höjs med 655 miljoner kronor fr.o.m. 2018. Detta anslag omfattar även förmånen särskilt bostadstillägg till pensionärer. Förslaget innebär vidare att anslag 1:4 *Äldreförsörjningsstöd* höjs med 4 miljoner kronor per år

fr.o.m. 2018. Bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning finansieras under utgiftsområde 10, anslag 1:2 *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* Detta anslag höjs med 355 miljoner kronor per år från 2018 för att finansiera förslaget.

Pensionsmyndigheten handlägger bostadstillägg till pensionärer, särskilt bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd. Försäkringskassan handlägger bostadstillägg och särskilt bostadstillägg till personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Förslaget innebär att myndigheterna behöver utveckla sina it-system. De behöver även hantera volymökningar till följd av att fler personer kommer att bli berättigade till förmånerna och att befintliga förmånstagare anmäler ändrad bostadskostnad. För att finansiera detta höjs förvaltningsanslagen 2:1 *Pensionsmyndigheten* inom detta utgiftsområde samt 2:1 *Försäkringskassan* inom utgiftsområde 10 med 3 miljoner kronor vardera 2018.

3.7 Budgetförslag

3.7.1 1:1 Garantipension till ålderspension

Tabell 3.8 Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

År	Slagslag	Utfall	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2016	Utfall	14 112 341	-108 600	
2017	Anslag	13 364 900 ¹		13 333 700
2018	Förslag	13 080 300		
2019	Beräknat	13 026 900		
2020	Beräknat	13 040 500		

¹ Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för garantipension till ålderspension samt särskilt pensionstillägg enligt socialförsäkringsbalken och lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken.

Regeringens överväganden

Antalet ålderspensionärer ökar och de nya pensionärerna har i stor utsträckning intjänad inkomstgrundad pension som uppgår till betydligt högre genomsnittligt belopp än de ålderspensionärer som lämnar systemet. Det medför att behovet av garantipension minskar. Antalet kvinnor som får garantipension har minskat med 146 000 sen införandet 2003 och uppgick 2016 till 554 000. Antalet män har under samma period minskat med 45 000 och uppgick 2016 till 144 000.

Till följd av den automatiska balanseringens påverkan på inkomstpensionerna stannade den nedåtgående trenden för antalet personer med garantipension tillfälligt upp. Under 2015 och 2016 har dock antalet personer med garantipension minskat eftersom inkomstpensionerna har ökat. Inkomstpensionerna beräknas öka även för åren därefter, vilket gör att garantipensionen förväntas fortsätta att minska.

Tabell 3.9 Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

	2018	2019	2020
Anvisat 2017¹	13 364 900	13 364 900	13 364 900
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut			
Varav BP18			
Övriga makroekonomiska förutsättningar	104 100	344 200	375 500
Volym	-388 700	-682 200	-699 900
Överföring till/från andra anslag			
Varav BP18			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	13 080 300	13 026 900	13 040 500

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 13 080 300 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Garantipension till ålderspension* för 2018. För 2019 och 2020 beräknas anslaget till 13 026 900 000 kronor respektive 13 040 500 000 kronor.

3.7.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tabell 3.10 Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

2016	Utfall	11 919 676	Anslags-sparande	-60 474
2017	Anslag	11 545 300 ¹	Utgifts-prognos	11 497 500
2018	Förslag	10 869 800		
2019	Beräknat	10 363 400		
2020	Beräknat	9 839 000		

¹ Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för omställningspension, förlängd omställningspension, särskild efterlevandepension och änkepension samt för utgifter för garanti-pension till dessa förmåner enligt socialförsäkringsbalken och lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken.

Regeringens överväganden

Änkepensionen avskaffades 1990 och ersattes då av den tidsbegränsade och könsneutrala omställningspensionen. Långtgående bestämmelser av övergångskaraktär innebär dock att änkepensionen kommer att finnas kvar under decennier och fortfarande beviljas nya änkepensioner enligt det gamla systemet. Omställningspensionen är tidsbegränsad till i normalfallet ett år och betalas endast ut till efterlevande som är yngre än 65 år, medan änkepensionen ofta är livsvarig. Änkepensionen är därför dominerande i både antal och kostnader och svarar för omkring 95 procent av utgifterna inom anslagsområdet.

Antalet kvinnor med änkepension var ca 265 000 år 2016 och minskar med drygt 10 000 per år, medan antalet kvinnor och män som får omställningspension var 4 600 respektive 1 900 under 2016. 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 på

anslaget beräknas minska med mellan 4 och 5 procent per år.

Tabell 3.11 Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

	2018	2019	2020
Anvisat 2017¹	11 545 300	11 545 300	11 545 300
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut			
Varav BP18			
Övriga makroekonomiska förutsättningar	121 300	449 200	760 700
Volym	-796 800	-1 631 100	-2 467 000
Överföring till/från andra anslag			
Varav BP18			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	10 869 800	10 363 400	9 839 000

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 10 869 800 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Efterlevandepensioner till vuxna* för 2018. För 2019 och 2020 beräknas anslaget till 10 363 400 000 kronor respektive 9 839 000 000 kronor.

3.7.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tabell 3.12 Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

2016	Utfall	8 465 523	Anslags-sparande	33 777
2017	Anslag	8 377 200 ¹	Utgifts-prognos	8 290 000
2018	Förslag	9 026 600		
2019	Beräknat	9 130 700		
2020	Beräknat	9 286 100		

¹ Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för bostadstillägg till pensionärer och särskilt bostadstillägg till pensionärer enligt socialförsäkringsbalken och lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken.

Regeringens överväganden

Bostadstillägget är inkomstprövat och utgifterna är därför beroende av ålderspensionärernas inkomster och förmögenheter. De senaste årens positiva reala inkomstutveckling har medfört att nya pensionärer har allt högre pensioner och därför är det färre som får bostadstillägg. Även den inkomstgrundade pensionens ökning leder till att pensionärerna i genomsnitt blir mindre beroende av bostadstillägg. Antalet personer som får bostadstillägg minskar därför. År 2016 var det 220 000 kvinnor och 70 000 män som fick bostadstillägg. Medelbeloppen har ökat för såväl kvinnor och män sedan 2003 främst på grund av ökade bostadskostnader och regeländringar.

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 ändrat beteende kan därför få en relativt stor påverkan på antalet personer som får bostadstillägg och därmed även på utgifterna.

Ytterligare faktorer som påverkar utgiftsutvecklingen är förändringen av bostadskostnaderna samt regeländringar.

Regeringen föreslår i denna proposition en förstärkning av bostadstillägget. Förslaget innebär att ersättningsgraden höjs från 95 till 96 procent av bostadskostnaden upp till 5 000 kronor, samt att taket höjs till 5 600 kronor men då med en ersättningsgrad på 70 procent i intervallet över 5 000 kronor. Därtill föreslås att nivåerna för skälig bostadskostnad och skälig levnadsnivå höjs i regelverket för särskilt bostadstillägg. Förslagen innebär sammantaget att anslaget till bostadstillägg till pensionärer höjs med 655 miljoner kronor fr.o.m. 2018.

Tabell 3.13 Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

	2018	2019	2020
Anvisat 2017¹	8 377 200	8 377 200	8 377 200
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	656 000	656 000	656 000
Varav BP18	655 000	655 000	655 000
Varav			
Höjt bostadstillägg för ålderspensionärer och personer med SA	655 000	655 000	655 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-531 900	-521 900	-662 000
Volymer	525 300	619 400	914 900
Överföring till/från andra anslag			
Varav BP18			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	9 026 600	9 130 700	9 286 100

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 9 026 600 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* för 2018. För 2019 och 2020 beräknas anslaget till 9 130 700 000 kronor respektive 9 286 100 000 kronor.

3.7.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tabell 3.14 Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

År	Utfall		Anslags-sparande	
2016	Utfall	894 996		2 304
2017	Anslag	953 500 ¹	Utgifts-prognos	1 015 800
2018	Förslag	1 103 200		
2019	Beräknat	1 190 800		
2020	Beräknat	1 284 100		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken.

Regeringens överväganden

Äldreförsörjningsstödet är en garanti för en lägsta ekonomisk standard. Det är därför inkomstprövat och avräknas krona för krona mot alla andra inkomster. I praktiken innebär det att äldreförsörjningsstödet lämnas till kvinnor och män över 65 år som inte har en hel garantipension, vilket oftast är personer som har kommit till Sverige relativt sent i livet och därför inte kunnat tjäna in tillräcklig inkomst- och garantipension.

Antalet kvinnor och män som får äldreförsörjningsstöd har ökat under senare år och förväntas fortsätta öka. Ett skäl till detta är att de nuvarande reglerna om rätt till garantipension, som infördes i och med EES-avtalet på 1990-talet, ännu inte har fått full genomslagskraft. Enligt äldre regler fick man del av hela grundskyddet efter 10 års bosättning i Sverige. Personer födda före 1938 omfattas av dessa äldre bestämmelser och har därför som regel en tillräckligt hög garantipension för att inte få äldreförsörjningsstöd. I takt med att årskullar som inte omfattas av de äldre bestämmelserna tillkommer ökar antalet som kan få äldreförsörjningsstöd. Utöver detta förväntas ökade kostnader inom ramen för anslaget under kommande år till följd av de senaste årens ökade asylinvandring.

År 2016 fick 12 400 kvinnor och 9 900 män äldreförsörjningsstöd. I likhet med bostadstillägget finns sannolikt ett förhållandevis stort mörkertal när det gäller äldreförsörjningsstöd, vilket innebär att antalet personer och kostnader på anslaget potentiellt skulle kunna vara högre.

Regeringen föreslår i denna proposition en förstärkning av bostadstillägget till pensionärer. Denna förstärkning innebär att behovet av äldreförsörjningsstöd minskar. Samtidigt föreslår regeringen att nivåerna för skälig bostadskostnad och skälig levnadsnivå i regelverket för äldreförsörjningsstöd höjs. Sammantaget innebär förslagen att anslaget för äldreförsörjningsstöd höjs med 4 miljoner kronor.

Tabell 3.15 Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

	2018	2019	2020
Anvisat 2017¹	953 500	953 500	953 500
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	4 000	4 000	4 000
Varav BP18	4 000	4 000	4 000
Varav			
Höjt bostadstillägg för ålderspensionärer och personer med SA	4 000	4 000	4 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-28 000	-23 900	-8 300
Volym	173 700	257 200	334 900
Överföring till/från andra anslag			
Varav BP18			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	1 103 200	1 190 800	1 284 100

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 1 103 200 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 *Äldreförsörjningsstöd* för 2018. För 2019 och 2020 beräknas anslaget till 1 190 800 000 kronor respektive 1 284 100 000 kronor.

3.7.5 2:1 Pensionsmyndigheten

Tabell 3.16 Anslagsutveckling 2:1 Pensionsmyndigheten

Tusental kronor

År	Typ	Belopp	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2016	Utfall	535 636	-12 899	
2017	Anslag	533 551 ¹		540 172
2018	Förslag	555 769		
2019	Beräknat	567 468 ²		
2020	Beräknat	584 086 ³		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

² Motsvarar 558 676 tkr i 2018 års prisnivå.

³ Motsvarar 565 453 tkr i 2018 års prisnivå.

Ändamål

Anslaget får användas för Pensionsmyndighetens förvaltningsutgifter.

Kompletterande information

Tabell 3.17 Finansiering av Pensionsmyndighetens administration

Tusental kronor

	2017 Prognos	2018 Beräknat	2019 Beräknat	2020 Beräknat
Anslag förvaltningsanslag	540 172	555 769	567 468	584 086
Avgiftsinkomster AP-fonderna	456 031	464 879	472 223	480 226
Avgiftsinkomsterna premiepension ¹	388 160	380 883	386 776	393 331
Summa	1 384 363	1 401 510	1 426 468	1 457 644

Källa: Pensionsmyndigheten

¹ Exklusive finansiering av amorteringar och ränta för premiepensionssystemets uppbyggnad.

Pensionsmyndighetens verksamhet finansieras dels av anslag på statens budget, dels av de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna) och dels av premiepensionssystemet, se tabell 3.17. Förvaltningsanslaget används för administration av garantipension, efterlevandepension till vuxna, bostadstillägg till pensionärer och äldre-försörjningsstöd samt för vissa andra antalsmässigt mindre pensionsrelaterade förmåner.

Budget för avgiftsbelagd verksamhet

Utgifterna för Pensionsmyndighetens administration som avser inkomstgrundad ålderspension täcks av avgifter som tas från AP-fonderna och premiepensionssystemet. I premiepensionssystemet ingår även kostnader för skulden i Riksgäldskontoret avseende den räntekontokredit som byggdes upp i samband med bildandet av systemet. För att sprida dessa kostnader över flera generationer avbetalas skulden över en längre tid och ska vara slutamorterad 2018.

Enlig förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten ska myndigheten senast den 15 maj varje år lämna en samlad redogörelse och en framställan om ersättning för administrationen av ålderspensionssystemet. Redogörelsen och framställan ska omfatta dels administrationen av inkomst- och tilläggspension, som ska täckas genom uttag från Första-Fjärde AP-fonderna, dels administrationen av premiepensionen.

Redogörelsen ska även innefatta kostnader för administrationen av ålderspensionssystemet vid främst Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Med underlaget i tabell 3.17 som grund beslutar regeringen årligen om ersättning från Första-Fjärde AP-fonderna och premiepensionssystemet för administration av inkomstgrundad ålderspension.

Tabell 3.18 Uppdragsverksamhet där intäkterna disponeras

Tusental kronor, 2017 års prisnivå

Uppdragsverksamhet	Intäkter	Kostnader	Resultat (intäkt-kostnad) ¹
Utfall 2016	956 456	1 002 041	-45 585
- varav AP-fonderna	457 613	455 310	2 303
- varav premiepensionssystemet ²	498 843	546 731	-47 888 ³
Prognos 2017	1 030 561	1 056 691	-26 130
- varav AP-fonderna	473 364	456 031	17 333
- varav premiepensionssystemet ²	557 197	600 660	-43 463 ³
Budget 2018	1 042 298	1 105 606	-63 308
- varav AP-fonderna	428 974	456 109	-27 135
- varav premiepensionssystemet ²	613 324	649 497	-36 173 ³

Källa: Pensionsmyndigheten

¹Resultat från AP-fonderna regleras två år framåt i tiden. Ett negativt resultat för AP-fonderna beror på reglering av tidigare överskott, vilket medför att avgiftsuttaget från AP-fonderna kan minskas.²Inklusive kostnader för amortering och ränta för premiepensionssystemets uppbyggnad.³Anledningen till att premiepensionssystemet beräknas få ett negativt resultat är att del av kostnaderna kommer att finansieras med ett upparbetat positivt resultat för det s.k. handelslaget, dvs. differenser mellan antagna försäljningslikvider och faktiskt utfall för valutahandel. Dessutom används vissa intäkter från fondbolagen m.m. till att finansiera kostnader inom premiepensionssystemet. Det innebär att avgiftsuttaget från premiepensionsspararna (intäkterna) kan minskas.

Regeringens överväganden

För att stärka Pensionsmyndighetens informationsverksamhet och konsumentstärkande insatser föreslår regeringen att totalt 30 miljoner kronor avsätts för detta. Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag tillförs därför 3 miljoner kronor och övriga 27 miljoner kronor avsätts från AP-fondssystemet och premiepensionssystemet. Regeringen föreslår härutöver att Pensionsmyndigheten, tillsammans med Skatteverket och Försäkringskassan, ska utöka antalet servicekontor fr.o.m. 2018 (se UO 2 avsnitt 5.5). Regeringen föreslår att Pensionsmyndigheten tillförs 8 miljoner kronor 2018, 14 miljoner kronor 2019, 21 miljoner kronor 2020 samt 18 miljoner kronor årligen därefter. Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser. Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag tillförs 3 miljoner för att hantera förändringar inom bostadstillägg till pensionärer.

Anslaget har för perioden 2018–2020 beräknats enligt följande.

Tabell 3.19 Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 2:1 Pensionsmyndigheten

	2018	2019	2020
Anvisat 2017¹	533 551	533 551	533 551
<i>Förändring till följd av:</i>			
Pris- och löneomräkning ²	10 259	18 817	28 179
Beslut	11 959	15 100	22 356
Varav BP18 ³	14 000	17 000	24 000
Varav ³			
Statlig lokal service	8 000	14 000	21 000
Förlängd och förstärkt informationssatsning	3 000	3 000	3 000
Höjt bostadstillägg för ålderspensionärer och personer med SA	3 000		
Överföring till/från andra anslag			
Varav BP18 ³			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	555 769	567 468	584 086

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.² Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2017. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2019–2020 är preliminär.³ Exklusive pris- och löneomräkning.

Regeringen föreslår att 555 769 000 kronor anvisas under anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* för 2018. För 2019 och 2020 beräknas anslaget till 567 468 000 kronor respektive 584 086 000 kronor.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att för 2018 besluta om kredit i Riksgäldskontoret som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår högst till 8 000 000 000 kronor för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar.

för handel med fondandelar intill ett belopp av 8 000 000 000 kronor. Pensionsmyndigheten bedömer att storleken på krediten för 2018 kan ligga kvar på 2017 års nivå. Regeringen delar bedömningen och anser därför att regeringen bör bemyndigas att för 2018 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret som uppgår till högst 8 000 000 000 kronor för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar. Krediten ges med stöd av 7 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

Skälen för regeringens förslag: Pensionsmyndigheten har en särskild kredit som ska användas för att finansiera likviditetsbehovet i samband med fondhandeln inom ramen för premiepensionssystemet. Behovet av krediten föranleds främst av det underskott som uppstår på grund av samtidiga köp- och säljtransaktioner med olika likvid dagar för fonderna och behovet av handelslagret i syfte att effektivisera handeln. De faktorer som framför allt har betydelse för utvecklingen av behovet av krediten är antalet fondbyten, värdet av pensionsspararnas konton och tidsmässig koncentration av fondbyten. För 2017 disponerar Pensionsmyndigheten en kredit