Ekonomisk trygghet vid ålderdom

11

Förslag till statens budget för 2016

Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut ... 7

2 Ekonomisk trygghet vid ålderdom ... 9
2.1 Omfattning ... 9
2.2 Utgiftsutveckling ... 9
2.3 Mål för utgiftsområdet ... 10
2.4 Resultatredovisning ... 10
2.4.1 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder ... 10
2.4.2 Ersättning vid ålderdom ... 10
2.4.3 Analys och slutsatser – ersättning vid ålderdom ... 18
2.4.4 Ersättning vid dödsfall ... 19
2.4.5 Analys och slutsatser – ersättning vid dödsfall ... 21
2.4.6 Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet – Pensionsmyndigheten ... 22
2.4.7 Analys och slutsatser – Pensionsmyndigheten ... 23
2.5 Politikens inriktning ... 23
2.6 Budgetförslag ... 25
2.6.1 1:1 Garantipension till ålderspension ... 25
2.6.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna ... 25
2.6.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer ... 26
2.6.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd ... 27
2.6.5 2:1 Pensionsmyndigheten ... 28

Tabellförteckning

Anslagsbelopp....7
Tabell 2.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom....9
Tabell 2.2 Härledning av ramnivån 2016–2019. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom....10
Tabell 2.3 Ramnivå 2016 realekonomiskt fördelad. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom....10
Tabell 2.4 Utvecklingen av andel och antal pensionärer med BTP samt medelbelopp....14
Tabell 2.5 Andelen ensamstående kvinnor och män äldre än 65 år med låg ekonomisk standard fördelat på senast kända civilstånd, prognos 2015....18
Tabell 2.6 Andelen kvinnor och män äldre än 65 år med låg ekonomisk standard bland utrikes och inrikes födda, prognos 2015....18
Tabell 2.7 Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension....25
Tabell 2.8 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:1 Garantipension till ålderspension....25
Tabell 2.9 Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna....25
Tabell 2.10 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna....26
Tabell 2.11 Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer....26
Tabell 2.12 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer....27
Tabell 2.13 Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd....27
Tabell 2.14 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:4 Äldreförsörjningsstöd....28
Tabell 2.15 Anslagsutveckling 2.1 Pensionsmyndigheten....28
Tabell 2.16 Finansiering av Pensionsmyndighetens administration....28
Tabell 2.17 Uppdragsverksamhet där intäkterna disponeras....29
Tabell 2.18 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 2:1 Pensionsmyndigheten....30

Diagramförteckning

Diagram 2.1 Utveckling av allmän ålderspension efter skatt, 2006–2015, 2014 års priser (Siffrorna i diagrammet avser utvecklingen 2006–2015) 11
Diagram 2.2 Antal och andel personer med inkomstgrundad pension och garantipension (siffrorna i staplarna avser procent) 13
Diagram 2.3 Andel nybeviljad garantipension bland samtliga 65-åringar, 2003–2014[1] 13
Diagram 2.4 Andelen personer 66 år och äldre med BTP som kommer över gränsen för låg ekonomisk standard med hjälp av BTP 14
Diagram 2.5 Utvecklingen av antalet personer med ÄFS 15
Diagram 2.6 Materiell deprivation bland män och kvinnor äldre än 65 i år i Sverige och i EU-27 16
Diagram 2.7 Andelen kvinnor och män med låg ekonomisk standard bland dem över 65 år[1]. Prognos 2014 och 2015 17
Diagram 2.8 Andelen personer med låg ekonomisk standard i olika grupper, prognos 2015 18
Diagram 2.9 Ekonomisk standard[1] för änkor jämfört med övriga kvinnor, åldersstandardiserad 2013 20
Diagram 2.10 Andel med enbart inkomstrelaterad omställningspension (inkl. förlängd omställningspension) 2003–juli 2015 21
Diagram 2.11 Ekonomisk standard[1] för kvinnor och män under 65 år med omställningspension jämfört med sammanboende och övriga ensamstående 2013 21

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. bemyndigar regeringen att för 2016 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 i handeln med fondandelar (avsnitt 2.6.5),
2. för budgetåret 2016 anvisar ramanslagen under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt följande uppställning:

Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag		
1:1	Garantipension till ålderspension	14 343 700
1:2	Efterlevandepensioner till vuxna	11 915 900
1:3	Bostadstillägg till pensionärer	8 499 300
1:4	Äldreförsörjningsstöd	897 300
2:1	Pensionsmyndigheten	528 050
Summa		**36 184 250**

2 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

2.1 Omfattning

Redovisningen av de allmänna pensionerna är uppdelad på två avsnitt i denna budget. Det är dels den inkomstgrundade ålderspensionen (inkomst-, tilläggs- och premiepension), som redovisas under Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, dels grundskyddet för äldre och ersättning till efterlevande som redovisas under detta utgiftsområde – Ekonomisk trygghet vid ålderdom. Utgiftsområdet omfattar garantipension, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd samt efterlevandepensioner till vuxna, dvs. omställningspension, änkepension och särskild efterlevandepension. Utgiftsområdet omfattar även Pensionsmyndigheten.

För att ge en mer fullständig bild av pensionärernas situation finns i viss utsträckning även inkomstgrundad pension med i resultatredovisningen under utgiftsområde 11. Den samlade bilden presenteras dock mer utförligt i avsnittet Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

2.2 Utgiftsutveckling

Tabell 2.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	Utfall 2014	Budget 2015 [1]	Prognos 2015	**Förslag 2016**	Beräknat 2017	Beräknat 2018	Beräknat 2019
Ersättning vid ålderdom							
1:1 Garantipension till ålderspension	16 539	15 879	15 745	**14 344**	13 064	12 297	12 003
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	13 035	12 460	12 427	**11 916**	11 555	11 177	10 713
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	8 493	8 926	8 666	**8 499**	8 231	7 999	7 822
1:4 Äldreförsörjningsstöd	724	812	811	**897**	972	1 040	1 111
Summa Ersättning vid ålderdom	**38 791**	**38 077**	**37 649**	**35 656**	**33 823**	**32 513**	**31 648**
Myndigheter							
2:1 Pensionsmyndigheten	522	534	530	**528**	532	537	546
Summa Myndigheter	**522**	**534**	**530**	**528**	**532**	**537**	**546**
Totalt för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	**39 313**	**38 611**	**38 179**	**36 184**	**34 355**	**33 050**	**32 193**

[1] Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2015 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Tabell 2.2 Härledning av ramnivån 2016–2019. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	2016	2017	2018	2019
Anvisat 2015 [1]	**38 015**	**38 015**	**38 015**	**38 015**
Förändring till följd av:				
Pris- och löneomräkning [2]	6	10	17	26
Beslut	389	387	386	386
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-1 392	-1 520	-2 019	-1 500
Volymer	-834	-2 537	-3 350	-4 734
Överföring till/från andra utgiftsområden	–	–	–	–
Övrigt	–	–	–	–
Ny ramnivå	**36 184**	**34 355**	**33 050**	**32 193**

[1] Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2014 (bet. 2014/15:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.
[2] Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2015. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2017–2019 är preliminär.

Tabell 2.3 Ramnivå 2016 realekonomiskt fördelad. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	2016
Transfereringar [1]	35 656
Verksamhetsutgifter [2]	525
Investeringar [3]	3
Summa ramnivå	**36 184**

Den realekonomiska fördelningen baseras på utfall 2014 samt kända förändringar av anslagens användning.
[1] Med transfereringar 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.

2.3 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 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)

2.4 Resultatredovisning

2.4.1 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder

De centrala indikatorer som används för att redovisa resultaten inom utgiftsområdet är följande:

- Den allmänna pensionen, utveckling och omfattning.
- Risk för låg ekonomisk standard, utveckling och omfattning.
- De olika förmånernas utveckling och omfattning och deras bidrag till att garantera ett värdesäkrat grundskydd.
- Efterlevandes ekonomiska standard i förhållande till andra gruppers ekonomiska standard.

Indikatorerna avser grundskyddet för äldre och efterlevande. De flesta pensionärer som har garantipension och bostadstillägg har även inkomstrelaterad pension. I viss utsträckning finns därför redovisning där denna ingår.

Till den slutliga resultatbedömningen bidrar också utvecklingen inom anslagen samt hur administrationen på Pensionsmyndigheten har fungerat. De huvudsakliga källorna för uppföljning av indikatorerna är Pensionsmyndigheten och Statistiska centralbyrån.

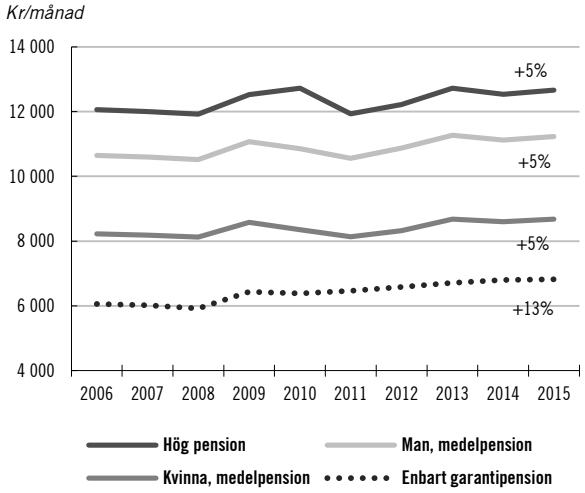
2.4.2 Ersättning vid ålderdom

Det finns i dag drygt två miljoner ålderspensionärer och antalet fortsätter att öka under de närmaste åren bl.a. till följd av den ökande medellivslängden. Den allt större gruppen pensionärer är i högsta grad heterogen och den ekonomiska standarden inom gruppen varierar därför stort. Allt fler ålderspensionärer har en tillräcklig intjänad inkomstgrundad pension och är därmed inte beroende av grundskyddet i form av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Grundskyddet utgör nu knappt 9 procent av pensionsutgifterna för dem över

65 år. Resterande 91 procent är inkomstgrundad ålderspension i form av inkomstpension, tilläggspension och premiepension som inte finansieras genom statens budget. Grundskyddet har en mycket stor betydelse för dem som får del av det och det är för många den enda eller åtminstone den huvudsakliga inkomstkällan.

Grundskyddet är i sin helhet inkomstprövat, vilket innebär att det minskas när den inkomstgrundade pensionen ökar. Det leder till mycket svaga incitament för att öka inkomsterna eftersom ökad egen intjänad pension minskar inkomsterna från grundskyddet. I stor utsträckning är det oundvikligt om man inte ska betala ut förmånerna även till dem som har en tillräcklig egen inkomstgrundad pension.

Diagram 2.1 Utveckling av allmän ålderspension efter skatt, 2006–2015, 2014 års priser (Siffrorna i diagrammet avser utvecklingen 2006–2015)



Källa: Pensionsmyndigheten

Pensionärerna med de lägsta inkomsterna har haft den bästa utvecklingen

Pensionärerna är som grupp inte homogen. Inkomsterna kan komma från många håll och också variera betydligt i storlek, precis som för befolkningen i övrigt. I allmänhet har dock inkomster från den allmänna pensionen – garantipension, inkomstpension, tilläggspension och premiepension – stor betydelse. Utvecklingen av den allmänna pensionen ger därför en god bild av den ekonomiska utvecklingen för en stor del av pensionärsgruppen och särskilt för pensionärer med låga eller medelhöga pensioner, eftersom de är mest beroende av den allmänna pensionen.

Diagram 2.1 visar hur värdet av den allmänna ålderspensionen har förändrats för en ogift pensionär i fyra olika typfall under den senaste tioårsperioden. Utöver allmän pension har en mycket stor majoritet av pensionärerna andra inkomster, främst i form av tjänstepension men i många fall även kapitalinkomst och arbetsinkomst. Diagrammet visar alltså inte hela bilden. I princip påverkar dock inte de kompletterande inkomsterna bilden av utvecklingen i diagram 2.1. Dock blir skillnaderna i nivå mellan grupperna betydligt större om man inkluderar alla inkomster.

Alla typfall har fått förbättringar under de senaste tio åren. Pensionärerna med de lägsta inkomsterna har procentuellt sett fått störst inkomstförbättring, 13 procent, sedan 2006. Det beror främst på de skattesänkningar för pensionärer som gjorts under senare år.

Pensionärer med inkomstgrundad pension hade fram till 2009 fått successivt förbättrade pensioner. Som en följd av att den automatiska balanseringen aktiverades[1] blev indexeringen lägre och inkomstpensionerna sänktes 2010, 2011 och 2014. Skattesänkningar har under de åren motverkat minskningen i nettoinkomst även för personer med högre pensioner.

Det inkomstprövade bostadstillägget har en stor betydelse för många pensionärer med små inkomster och förhållandevis höga bostadskostnader. Bostadstillägget är dock beroende av bostadskostnaden och ingår därför inte i redovisningen av inkomstutvecklingen i diagram 2.1.

[1] För en förklaring av automatisk balansering se avsnitt 1.3.1 i Ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget.

För 2016 kommer inkomst- och tilläggspensionerna att höjas med 4,2 procent. Det är den största reala ökningen av inkomstpensionerna sedan följsamhetsindexeringen infördes. Garantipensionen är värdesäkrad och följer konsumentprisindex. Den negativa inflationstakten innebär att garantipensionen före skatt minskar motsvarande förändringen av konsumentprisindex, dvs. med 0,4 procent. Nettoeffekten blir dock positiv i och med den skattesänkning som regeringen föreslår i denna proposition. Därutöver fick de pensionärer som har minst marginaler en förbättring av bostadstillägget med ca 100 kronor per månad fr.o.m. september 2015.

Allt fler kvinnor och män är pensionärer men allt färre av dem är beroende av garantipension

Antalet ålderspensionärer ökar kontinuerligt och var drygt 470 000 personer fler 2014 än 2003. Det är antalet pensionärer med inkomstgrundad pension som ökar medan antalet med garantipension minskar något. Denna trend finns både för kvinnor och för män, även om skillnaden i pensionssammansättning är stor (se diagram 2.2).

År 2014 hade 44 procent av kvinnorna en så pass hög inkomstgrundad pension att de inte fick någon garantipension. Motsvarande andel för männen var 83 procent. Den stora skillnaden i pensionssammanssättningen mellan kvinnor och män är främst en följd av att kvinnorna har haft ett lägre arbetskraftsdeltagande och en lägre arbetsinkomst.

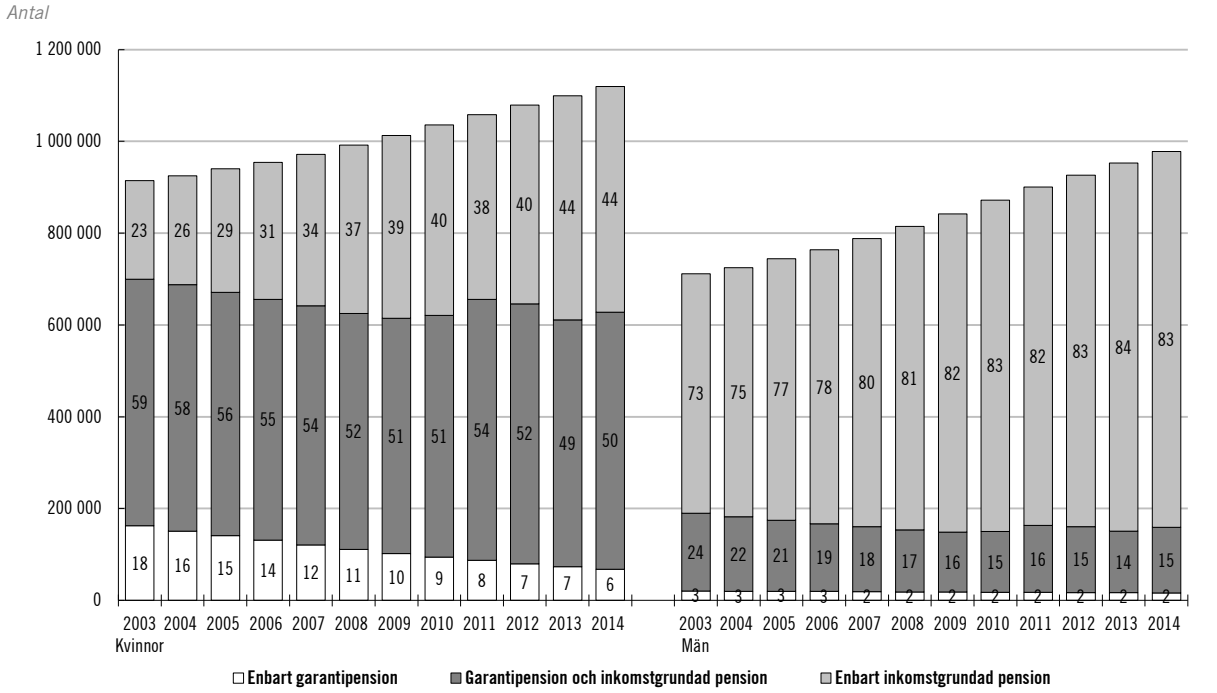
Garantipension betalas ut som ett komplement till kvinnor och män med låg inkomstgrundad pension. I takt med att den inkomstgrundade inträdespensionen blir allt högre kommer därför andelen med garantipension bland ålderspensionärerna att minska. Den kommer dock att fortsätta att vara en viktig förmån för dem som har låg eller ingen inkomstgrundad pension. År 2003 hade 77 procent av kvinnorna och 27 procent av männen någon garantipension. År 2014 hade andelen sjunkit till 56 procent för kvinnorna och 17 procent för männen.

Andelen som får garantipension är alltså högre för kvinnor än för män. Den är också högre 2013 för utrikes födda (46 procent) än för inrikes (34 procent). Skillnaden var betydligt större mellan utrikes och inrikes födda män än kvinnor. Av utrikes födda män hade ca 29 procent garantipension jämfört med drygt 11 procent bland inrikes födda. Bland kvinnor var motsvarande andel 59 respektive 54 procent.[2] Det beror på att utrikes födda i genomsnitt har arbetat färre år i Sverige och därmed har en lägre intjänad inkomstgrundad pension.

Andelen som helt saknar inkomstgrundad pension och därför enbart har allmän pension i form av garantipension har under samma tidsperiod minskat kraftigt för kvinnor från 18 procent 2003 till 6 procent 2014. För män har motsvarande andel sjunkit från 3 till 2 procent.

[2] Beräknat i STAR-urvalet 2013.

Diagram 2.2 Antal och andel personer med inkomstgrundad pension och garantipension (siffrorna i staplarna avser procent)



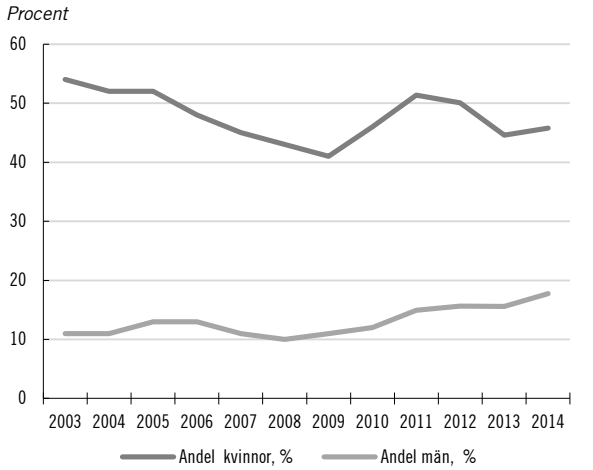
Källa: Pensionsmyndigheten, STORE

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

Garantipension kan man tidigast få från och med 65-årsdagen. Av diagram 2.3 framgår att 46 procent av de 65-åriga kvinnorna och 18 procent av de 65-åriga männen fick någon garantipension 2014. I förhållande till 2003 är andelen 65-åriga kvinnor med garantipension lägre 2014 medan andelen män är högre. Att andelen kvinnor med garantipension sjunker är en följd av att kvinnors arbetskraftsdeltagande och antal arbetade timmar har ökat under de senaste decennierna. De kvinnor som i dag fyller 65 år har därför betydligt högre inkomstgrundad ålderspension (tilläggspension, inkomstpension och premiepension) än äldre kvinnor. Trots att andelen kvinnor som beviljas garantipension har minskat var det mer än 2,5 gånger fler kvinnor än män som beviljades garantipension 2014. Det beror på att kvinnors inkomstgrundade pension i genomsnitt är lägre än mäns.

Även om andelen män som beviljas garantipension är relativt liten så har den ökat något under senare år. Det kan till viss del förklaras av de senare årens balansering i inkomstpensionssystemet. Uppgången kan till del också förklaras av att många av dem som invandrat från sent 80-tal och framåt har arbetat färre år i Sverige i jämförelse med tidigare kohorter vilket medför att de får en lägre inkomstgrundad pension. Även det faktum att sysselsättningsgraden hamnade på en lägre nivå efter 90-talskrisen kan ha medfört att andelen män med garantipension ökar något. Till stor del finns samma effekter även bland kvinnor men i det fallet döljs effekterna av det ökade arbetskraftsdeltagandet hos kvinnor. Ytterligare analys behövs för att få en klar bild av utvecklingen och vad som orsakar den.

Diagram 2.3 Andel nybeviljad garantipension bland samtliga 65-åringar, 2003–2014[1]



Källa: Pensionsmyndigheten, STORE samt SCB
[1] 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.

Bostadstillägg betalas till allt färre men har en avgörande betydelse för pensionärer med små marginaler

Bostadstillägg till pensionärer (BTP) är en inkomstprövad förmån som riktar sig till pensionärer med låga inkomster som har små marginaler när hyran är betald. Efter den höjning av bostadstillägget som gäller från den 1 september 2015 betalas bostadstillägg ut med 95 procent av bostadskostnad 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. Det genomsnittliga belopp som betalades ut 2014 var för kvinnor 2 500 kronor och för män 2 000 kronor per månad.

I takt med att gruppen pensionärer får allt högre inkomster minskar andelen pensionärer som får bostadstillägg trendmässigt. Tillfälliga undantag från den trenden uppkommer om inkomsterna sjunker. Antalet pensionärer som fick bostadstillägg ökade därför med 3,6 procent 2014 till följd av balanseringen[3] samma år. Av tabell 2.1 framgår att det var 285 000 kvinnor och män som fick bostadstillägg 2014. Det är en ökning med 10 000 personer sedan året innan.

Eftersom kvinnor i genomsnitt har lägre inkomster än män är det också fler kvinnor än män som får bostadstillägg. Av kvinnliga ålderspensionärer har 20 procent bostadstillägg medan motsvarande andel bland männen är 7 procent. Av de drygt 8 miljarder kronor som betalas ut i bostadstillägg går ca 80 procent till kvinnor. Till följd av kvinnors lägre inkomster är också medelbeloppet för bostadstillägg högre för kvinnor än för män. Medelbeloppet för båda könen ökar successivt, vilket främst kan hänföras till bostadskostnadsutvecklingen.

Den enskilt viktigaste orsaken till en låg inkomst och därmed rätt till bostadstillägg är att vara ensamstående och omkring 90 procent av de som får bostadstillägg är ensamstående. Kvinnor lever längre i genomsnitt och det är därför fler ensamstående kvinnor än män bland dem som får bostadstillägg. 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.

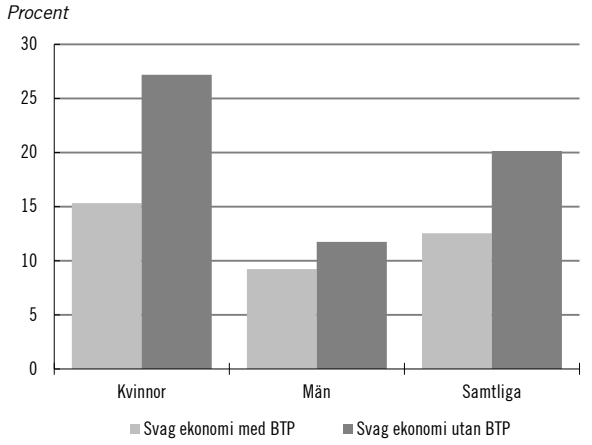
Tabell 2.4 Utvecklingen av andel och antal pensionärer med BTP samt medelbelopp

	Andel av ålders-pensionärerna		Antal		Medelbelopp	
	2003	2014	2003	2014	2003	2014
Kvinnor	28	20	256 000	220 000	2 000	2 500
Män	8	7	56 000	65 000	1 500	2 000

Källa: Pensionsmyndigheten, STORE

Bostadstillägget är inkomstprövat mot i princip alla inkomster och mot förmögenhet. Det är därför en förmån som på ett effektivt sätt når de pensionärer som har de minsta ekonomiska marginalerna när bostadskostnaden är betald. I förhållande till övriga pensionsutbetalningar är utgiften för bostadstillägg av begränsad betydelse och motsvarar mindre än tre procent av utgifterna för övriga ålderspensioner. För dem som får bostadstillägg har det dock en mycket stor betydelse för deras ekonomiska standard och bidrar kraftigt till att minska andelen ekonomiskt utsatta. Av diagram 2.4 framgår att andelen kvinnor med låg ekonomisk standard minskar betydligt till följd av bostadstillägget.

Diagram 2.4 Andelen personer 66 år och äldre med BTP som kommer över gränsen för låg ekonomisk standard med hjälp av BTP



Källa: Socialdepartementet, beräkningar i HEK 2013

Efter förslag från regeringen har bostadstillägget höjts med upp till 100 kronor per månad fr.o.m. den 1 september 2015. Den förbättringen har förstärkt bostadstilläggets betydelse vad avser att lyfta personer över gränsen för låg ekonomisk standard

Bostadstillägget har en mycket god fördelningsprofil och är ett effektivt sätt att minska andelen ekonomiskt utsatta pensionärer. Den

[3] För mer information om balanseringen se Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, avsnitt 1.3.1.

exakta beräkningen innebär dock att regelsystemet är detaljerat och komplicerat, vilket gör det mycket svårt för den enskilde pensionären att förstå, kontrollera och bedöma om man är berättigad till förmånen. Dessutom är det administrativt resurskrävande, vilket i sin tur har lett till en relativt hög felfrekvens i hanteringen. Det finns därför skäl att göra en översyn i syfte att om möjligt förenkla reglerna utan att försämra fördelningsprofilen. Riksdagen har också riktat ett tillkännagivande till regeringen att överväga och se över bostadstillägget och det särskilda bostadstillägget (bet. 2014/15:SfU2 mom. 4, rskr. 2014/15:47). Regeringen har med anledning av ovanstående tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att analysera det nuvarande systemets konstruktion och träffsäkerhet och möjligheter till förbättringar. Härmed anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Få äldre är beroende av äldreförsörjningsstöd

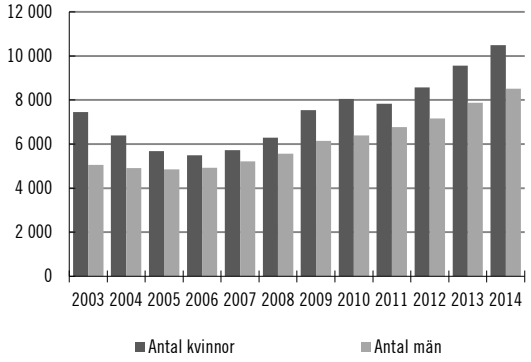
Äldreförsörjningsstödet (ÄFS) är det yttersta grundskyddet för personer som har fyllt 65 år. Stödet är helt inkomstprövat och garanterar alla som har fyllt 65 år och bor i Sverige en skälig levnadsnivå. De som får ÄFS är de som inte får del av fullt grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg. Det är främst personer som inte bott 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 10 500 kvinnor och drygt 8 500 män, vilket är mindre än en procent av ålderspensionärerna. Drygt 7 procent av dem som fick ÄFS i maj 2015 är födda i Sverige.

Äldreförsörjningsstödet är skattefritt och består dels av ersättning till en viss skälig levnadsnivå, dels av ersättning för en skälig bostadskostnad. Syftet är att ge människor som inte kan försörja sig själva möjlighet att leva på en skälig levnadsnivå. Den skäliga levnadsnivån höjdes den 1 september 2015 vilket innebär att den för en ogift person är 5 462 kronor per månad när en skälig hyra är betald. Det beloppet är lägre än nivån för hel garantipension efter skatt.

Som framgår av diagram 2.5 har antalet som får ÄFS ökat de senaste sju åren.

Diagram 2.5 Utvecklingen av antalet personer med ÄFS

Antal



Källa: Pensionsmyndigheten, STORE

Att antalet ökar beror delvis på att reglerna för rätt till hel folkpension (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 får därför garantipension i stället för ÄFS. Ökningen av antalet personer med ÄFS kommer därför att fortsätta till dess att alla har garantipension enligt de bestämmelser som gäller för personer födda 1938 och senare. För att få full garantipension krävs alltså att man har varit bosatt i Sverige i minst 40 år.

Ett annat skäl till ökningen är ökad invandring av skyddsskäl och ökad anhöriginvandring. Många av dem 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. Medelbeloppen minskade mellan 2003 och 2010 men har sedan dess ökat något varje år, till knappt 3 700 kronor per månad för kvinnor och drygt 2 600 kronor per månad för män men är fortfarande betydligt lägre än vid införandet 2003.

Att antal och kostnader ökar är således inte ett tecken på att äldre generellt får det sämre utan orsakas av att fler över 65 inte omfattas av det ordinarie grundskyddet i form av garantipension och bostadstillägg.

Målkonflikten mellan ett starkt grundskydd och drivkrafter till arbete

Resultatredovisningen visar betydelsen av ett starkt grundskydd för pensionärer med lägst

inkomster, då många äldre slipper vara ekonomiskt utsatta tack vare grundskyddet. Grundskyddet finns dock för dem som inte kunnat tjäna in en tillräckligt stor egen inkomstgrundad pension och grundskyddet är därför inkomstprövat. För att det enbart ska riktas till gruppen med små eller låga inkomster behöver inkomstprövningen vara starkt progressiv, i annat fall kommer grundskyddet att gå även till personer med tillräcklig egen pension.

Upp till grundskyddsnivån (garantipension och bostadstillägg) blir därför marginaleffekten mycket hög, vilket innebär att en extra intjänad inkomst ger ett mycket marginellt tillskott till pensionen efter skatt och med hänsyn tagen till bostadstillägg. Det innebär i sin tur att man måste tjäna in en betydande grad av inkomstgrundad pension innan den totala pensionen efter skatt ger särskilt mycket mer än grundskyddsnivån. Effekten av att ha ett rimligt grundskydd är därmed att drivkrafterna till arbete är begränsade i pensionssystemet för dem som kommer att kunna bli berättigade till någon del av grundskyddet.

En hög sysselsättning är en förutsättning för att upprätthålla välfärden och det är därför väsentligt att socialförsäkringssystemen så långt som möjligt innehåller drivkrafter för arbete. Det är viktigt att så många som möjligt har möjlighet att förbättra sin ekonomiska situation genom eget arbete. Höga marginaleffekter är därför inte önskvärda vare sig under förvärvslivet eller när den inkomstgrundade pensionen betalas ut.

Samtidigt finns starka fördelningspolitiska skäl för ett bra grundskydd för den som inte har kunnat tjäna in egen pension – ett grundskydd som dock inte bör lämnas till dem som har egen förmåga att försörja sig. Enda sättet att helt undvika marginaleffekter är att grundskyddet inte trappas av och därmed betalas till alla.

Sammantaget finns en inbyggd målkonflikt mellan målen om ett bra grundskydd och låga marginaleffekter. Ofrånkomligen går dessa inte fullt ut att kombinera.

Fattigdom kan mätas på olika sätt

Grundskyddet i pensionssystemet ska bidra till att upprätthålla en rimlig levnadsstandard för pensionärerna. När man undersöker grundskyddets funktion 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 övrigt. 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.

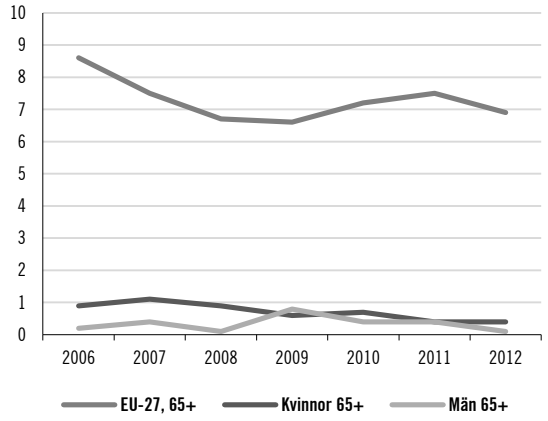
Den absoluta fattigdomen bland pensionärer är relativt konstant över tid

Ett sätt att mäta den absoluta fattigdomen är att mäta den materiella deprivationen. Materiell deprivation innebär att man inte har råd med minst tre av nio nödvändiga varor eller tjänster.[4] I diagram 2.6 framgår att den absoluta fattigdomen bland pensionärer är relativt låg. Endast 0,4 procent av kvinnorna och 0,1 procent av männen definieras som absolut fattiga. Nivån har varit tämligen konstant under mätperioden, 2006–2012.

Jämfört med övriga EU-länder är den absoluta fattigdomen mycket låg i Sverige.

Diagram 2.6 Materiell deprivation bland män och kvinnor äldre än 65 i år i Sverige och i EU-27

Procent



Källa: Eurostat, EU-SILC

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

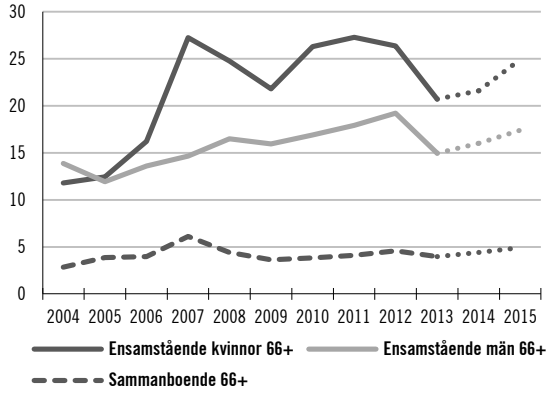
Den relativa fattigdomen bland pensionärer är högre och mer varierande över tid

Även om den absoluta fattigdomen är låg bland dem i befolkningen som är äldre än 65 år så är bilden en annan när man mäter den relativa fattigdomen, dvs. hur den ekonomiska standarden utvecklas i jämförelse med standarden för befolkningen i övrigt. Den relativa fattigdomen mäts här som andelen med låg ekonomisk standard, dvs. andelen pensionärer som har en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten. Det innebär bl.a. att den relativa fattigdomen stiger om den övriga befolkningen får det bättre genom t.ex. skattesänkningar.

Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard har ökat över tid. Av diagram 2.7 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 inkomster som ligger mycket nära gränsen för låg ekonomisk standard. År 2015 beräknas en tredjedel av de ensamstående kvinnorna ha en inkomst som är 1 000 kronor över eller under denna gräns. Det medför att det endast behövs relativt små förändringar av antingen deras egen inkomst eller av medianinkomsten i samhället för att de ska falla under eller komma över gränsen för låg ekonomisk standard. Den främsta förklaringen till nivåskiftet som syns i diagram 2.7 år 2007 är införandet av jobbskatteavdraget. Det medförde att medianinkomsten för samtliga åldrar ökade och därmed var det också fler i gruppen ensamstående kvinnor som är 66 år eller äldre som hamnade under gränsen för låg ekonomisk standard.

Diagram 2.7 Andelen kvinnor och män med låg ekonomisk standard bland dem över 65 år[1]. Prognos 2014 och 2015

Procent



Källa: Socialdepartementet, beräkningar i HEK 2013
[1] Låg ekonomisk standard mäts som andelen personer som har en disponibel inkomst per konsumtionsenehet som är mindre än 60 procent av medianinkomsten för samtliga i befolkningen.

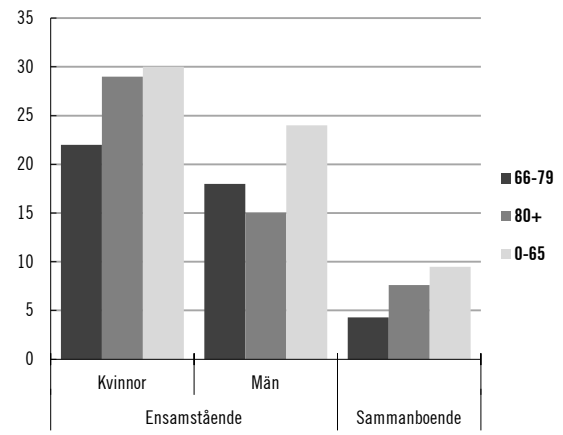
Sverige har också en högre andel med relativt sett låg ekonomisk standard jämfört med EU-genomsnittet för relativ låg ekonomisk standard. Uppdelat på kvinnor och män visar det att det är kvinnorna som har en betydligt högre andel med låg ekonomisk standard, medan andelen män är lägre än EU-genomsnittet.

Störst risk för låg ekonomisk standard bland ensamstående

Som framgår av diagram 2.7 är den största risken för att få en låg ekonomisk standard att vara ensamstående. Det gäller även i gruppen som är yngre än 65 år. I diagram 2.8 visas också att äldre pensionärer har lägre ekonomisk standard än yngre och att kvinnor har lägre ekonomisk standard 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. Ungefär hälften av alla pensionärer är ensamstående och två tredjedelar av dem är kvinnor.

Diagram 2.8 Andelen personer med låg ekonomisk standard i olika grupper, prognos 2015

Procent



Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK, 2013

När gruppen ensamstående som är äldre än 65 år delas upp i undergrupper baserat på civilstånd (tabell 2.5) framgår att risken för låg ekonomisk standard är relativt hög för alla grupper, förutom för änklingar som har lägst risk för ekonomisk utsatthet.

Bland de ensamstående är änkorna den största gruppen och de löper den största risken för låg ekonomisk standard.

Gruppen ogifta skiljer sig från övriga grupper genom att det är en större andel med låg ekonomisk standard bland männen än bland kvinnorna.

Tabell 2.5 Andelen ensamstående kvinnor och män äldre än 65 år med låg ekonomisk standard fördelat på senast kända civilstånd, prognos 2015

	Andel med låg ekonomisk standard, prognos 2015	
	Kvinnor	Män
Frånskild	17	12
Änka/änkling	21	4
Ogift	16	20

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK, 2013. Civilstånd okänt i ca 6 procent, ej medräknat.

Ett kortare förvärvsliv ökar risken för låg ekonomisk standard

Som tidigare konstaterats riskerar en större andel kvinnor än män låg ekonomisk standard. Som framgår av tabell 2.6 är det också en större andel utrikes födda kvinnor och män som har låg ekonomisk standard. Till skillnad från inrikes födda är skillnaden mellan kvinnor och män marginell.

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, avbrott eller som av någon anledning är kortare än normalt. För äldre kvinnor beror det på att kvinnor tidigare förvärvsarbetade i lägre grad och för utrikes födda kvinnor och män är det en lägre andel som har ett helt arbetsliv med intjänande bakom sig till följd av att man invandrat till Sverige senare i livet.

Tabell 2.6 Andelen kvinnor och män äldre än 65 år med låg ekonomisk standard bland utrikes och inrikes födda, prognos 2015

	Andel med låg ekonomisk standard, prognos 2015	
	Kvinnor	Män
Utrikes födda 66+	26	25
Inrikes födda 66+	14	7
Samtliga 66+	15	9
Utrikes födda 0-65	34	34
Inrikes födda 0-65	13	11
Samtliga 0-65	16	14

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK, 2013

2.4.3 Analys och slutsatser – ersättning vid ålderdom

Antalet ålderspensionärer ökar påtagligt vilket främst beror på att medellivslängden stadigt ökar. Detta medför att de samlade utgifterna för ålderspension också ökar. Ökningen av utgifterna beror även på att pensionerna räknas upp drygt 4 procent vid årsskiftet 2015/16.

Samtidigt som de inkomstgrundade pensionerna ökar, förväntas utgifterna för grundskyddet till äldre att minska med 6 procent mellan 2015 och 2016. Det beror till största delen på den relativt höga indexeringen av den inkomstgrundade pensionen men även till viss del på att nuvarande deflation leder till att prisbasbeloppet för 2016 sänks vilket gör att vissa av ersättningarna inom grundskyddet sänks. Ytterligare en förklaring till de lägre utgifterna är att de nya pensionärer som träder in i systemet har betydligt högre pensioner än de som lämnar systemet

och därmed inte har behov av grundskyddet i samma omfattning som tidigare.

Även om behovet av grundskyddet minskar visar analyserna att förmånerna har en mycket stor betydelse för att upprätthålla en rimlig ekonomisk standard för de som får dem och att de lyfter många pensionärer över gränsen för låg ekonomisk standard.

Ett delmål för utgiftsområdet är att pensionärer med låg eller ingen inkomstgrundad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Att behovet av grundskydd minskar är positivt men inte i sig ett tecken på att målet är uppfyllt. För detta krävs också att de som får del av grundskyddet över tid faktiskt också behåller ett värdeskydd.

Analyserna i detta avsnitt visar att den allmänna pensionen efter skatt under de senaste tio åren har ökat realt på alla inkomstnivåer. De med lägst pensioner har haft den procentuellt sett bästa ekonomiska utvecklingen och har under denna period fått en real förbättring med 13 procent. Eftersom målet för utgiftsområdet är att garantera ett värdesäkrat grundskydd anser regeringen därför att målet kan anses vara uppfyllt.

Grundskyddet har också en omfördelande effekt på så sätt att förmånerna utgår till pensionärer med inga eller relativt låga inkomstgrundade pensioner. Det innebär också att den största delen av grundskyddet går till kvinnor och därmed bidrar till att öka den ekonomiska jämställdheten. Se regeringens jämställdhetspolitiska mål, och delmål, utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering.

Analyserna visar också att den absoluta fattigdomen bland kvinnor och män över 65 år är mycket låg, även om risken för låg ekonomisk standard har ökat under senare år. Både nivån och ökningen är störst för ensamstående äldre kvinnor.

Inom ramen för den pågående översynen av pensionssystemet har Pensionsgruppen startat ett särskilt projekt med fokus på att åstadkomma mer jämställda pensioner. Orsakerna till kvinnors lägre pensioner ligger visserligen utanför pensionssystemet men det finns delar med anknytning till pensionssystemet där det finns skäl att närmare analysera möjligheter till åtgärder som bidrar till mer jämställda pensioner. Se vidare avsnittet Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

2.4.4 Ersättning vid dödsfall

Ersättning vid dödsfall omfattar anslaget 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 lite olika och speglar behovet för olika tidsåldrar och olika generationer. Änkepensionen lämnas endast till efterlevande kvinnor och är till sin form livsvarig. 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 alltjämt skillnader i livsmönster mellan könen men det har skett stora förändringar, vilket motiverat en övergång till en könsneutral och tidsbegränsad omställningspension. Omställningspensionen är just en omställningsförsäkring som är tidsbestämd för att under tiden omedelbart efter ett dödsfall lämna ekonomiskt stöd för att underlätta omställningen från två till en inkomst. Sammantaget kan sägas att änkepensionen är bakåtblickande medan omställningspensionen speglar nutid och framtid.

Omställningspensionen 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.[5]

Änkepension betalas ut till efterlevande kvinnor. Reglerna är bl.a. beroende av änkans ålder och tidpunkt 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

I december 2014 fanns drygt 287 000 kvinnor med änkepension och drygt 6 600 personer med omställningspension eller förlängd omställningspension. Utgifterna för änkepension uppgick till

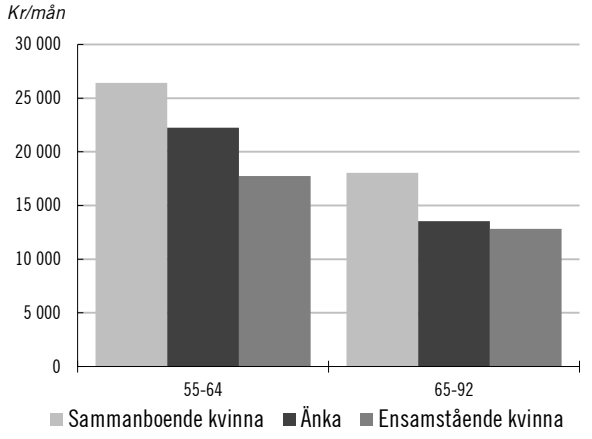
[5] Om det finns barn i hushållet kan omställningspensionen betalas ut under längre tid.

drygt 12 miljarder kronor 2014 medan kostnaderna för omställningspensionen var knappt 0,7 miljarder kronor (inkl. förlängd omställningspension). Änkepensionen utgör således den största delen av kostnaderna för efterlevandepensionen trots att den är under avveckling, och den kommer att fortsätta göra det i många år framöver. Att änkepensionen dominerar förklaras i hög utsträckning av att omställningspension ofta betalas ut under ett år medan änkepension betalas ut under fler år och i de flesta fall livsvarigt.

Även om betydligt färre får omställningspension är de belopp de får i genomsnitt högre. Under 2014 var medelbeloppet per månad för omställningspension ca 7 500 kronor för både kvinnor och män jämfört med ca 3 500 kronor för änkepension.

Om man jämför den ekonomiska standarden för sammanboende kvinnor, kvinnor med änkepension samt ensamstående kvinnor som inte har efterlevandepension (diagram 2.9) ser man att de sammanboende kvinnorna har den högsta ekonomiska standarden. Kvinnor med änkepension har högre standard än övriga ensamstående kvinnor (ca 4 500 kronor per månad) före 65 års ålder, men därefter krymper skillnaden (till ca 700 kronor per månad). Detta beror på att garantipensionsdelen 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 tilläggs- och inkomstpension.

Diagram 2.9 Ekonomisk standard[1] för änkor jämfört med övriga kvinnor, åldersstandardiserad 2013



Källa: Socialdepartementet, beräkningar i STAR 2013
[1]Individens ekonomiska standard är hushållets disponibla inkomst justerad efter familjestorlek. Åldersstandardiserat = justeringar har gjorts på grund av att änkorna är äldre än övriga grupper.

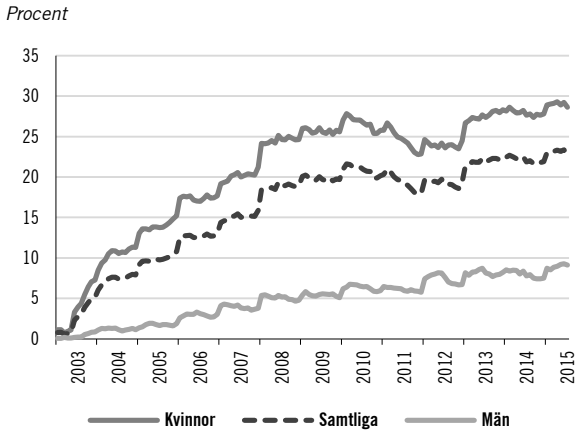
Kvinnor har oftare inkomstrelaterad omställningspension än män

Kvinnor har oftare än män inkomstrelaterad omställningspension. Det beror på att pensionens storlek styrs av den avlidnes inkomst och eftersom män i genomsnitt har högre inkomster än kvinnor så får kvinnor högre inkomstrelaterad pension och att män i större utsträckning garantipension. Endast 9 procent av männen med omställningspension hade i juli 2015 en så hög inkomstrelaterad omställningspension att garantipension inte betalades ut. Motsvarande andel bland kvinnor uppgick till 29 procent.

Andelen med enbart inkomstrelaterad omställningspension ökar trendmässigt. Den långsiktiga ökningen beror till största delen på övergångsregler, men också på den reala inkomstökning som successivt skett. De balanseringar som skett under senare år innebär dock även att pensionsrätterna skrivs ner. Det påverkar i sin tur den inkomstrelaterade omställningspensionen som beräknas utifrån intjänad ålderspension.

Den ökande trenden har därför tillfällig brutits under de år som balanseringen verkat. Då även garantipensionsdelen tas i beaktande är den genomsnittliga omställningspensionen på samma nivå för kvinnor och män.

Diagram 2.10 Andel med enbart inkomstrelaterad omställningspension (inkl. förlängd omställningspension) 2003–juli 2015



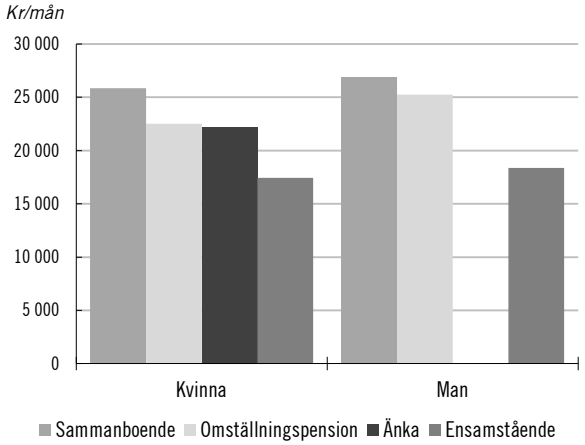
Källa: Pensionsmyndigheten, STORE

Efterlevandepension höjer den ekonomiska standarden för ensamstående kvinnor och män

För att undersöka om efterlevandepensionen underlättar omställningen från ett liv som sammanboende till ensamstående jämförs den ekonomiska standarden för sammanboende med ensamstående kvinnor och män med respektive utan omställningspension (se diagram 2.11). Ingen av grupperna har minderåriga barn. Av diagrammet framgår att kvinnor och män med omställningspension har en ekonomisk standard närmare sammanboende än övriga ensamstående. Såväl kvinnor som män med omställningspension hade 2013 en ekonomisk standard som var omkring 30 procent högre än för övriga ensamstående kvinnor och män.

Liknande skillnad återfinns även för ensamstående kvinnor och män med barn som har omställningspension eller förlängd omställningspension jämfört med övriga ensamstående med barn.

Diagram 2.11 Ekonomisk standard[1] för kvinnor och män under 65 år med omställningspension jämfört med sammanboende och övriga ensamstående 2013



Källa: Socialdepartementet, beräkningar i HEK 2013
[1]Individens ekonomiska standard är hushållets disponibla inkomst justerad efter familjestorlek. Åldersstandardiserat.

2.4.5 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 och under avveckling sedan 1990 och är den dominerande utgiften. Omställningspensionen ska i stället fungera som en omställningsförsäkring och den 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 något högre ekonomisk standard än ensamstående kvinnor utan änkepension och kan därmed sägas uppfylla sitt syfte. Men det kan konstateras att trots att efterlevandepensionen i dominerande grad betalas ut till kvinnor, så är andelen med låg ekonomisk standard högst bland äldre ensamstående kvinnor och allra högst för änkor. Orsaken till detta ligger varken i pensionssystemet eller i systemet för efterlevandepension,

men det finns skäl att analysera hur väl systemet för efterlevandepension är konstruerat för att motverka en hög andel ekonomiskt utsatta äldre pensionärer. En sådan analys planeras inom ramen för Pensionsgruppens delprojekt om jämställda pensioner.

2.4.6 Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet – Pensionsmyndigheten

Ökat förtroende för Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten mäter årligen förtroendet för myndigheten och av den senaste mätningen framgår att förtroendet har ökat. Det finns även en positiv trend när det gäller hur många som tycker att Pensionsmyndigheten gör pensionerna enklare. Förtroendet är väsentligt högre bland dem som varit i kontakt med myndigheten än bland dem som inte har varit det.

Ökad kostnadseffektivitet inom pensionsadministrationen men kvarstående problem inom bostadstillägg

Ärendehanteringen inom pensionsadministrationen har fortsatt att automatiseras och kostnadseffektiviteten har förbättrats. Komplicerade ärenden och ett ojämnt inflöde av ärenden har under året utgjort utmaningar för handläggningen av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Problemen består i både långa handläggningstider och för låg kvalitet i besluten. Pensionsmyndigheten bedömde tidigare att införandet av tillsvidarebeslut skulle effektivisera verksamheten, men det har ännu inte gett det förväntade resultatet.

Från årsskiftet har myndigheten tillfört mer resurser och ökat personalstyrkan som handlägger dessa ärenden. Detta har lett till att antalet pågående ärenden kunnat minskas väsentligt. Däremot innebär resursförstärkningen att styckkostnaden och produktivitet försämrats, åtminstone tillfälligt.

Förutom ökad bemanning har myndigheten även påbörjat ett nytt arbetssätt som bl.a. innebär att färre handläggare arbetar i ett ärende vilket i sin tur innebär mindre antal överlämnanden mellan handläggarna. På sikt hoppas myndigheten att dessa åtgärder ska leda till ett bättre flöde i handläggningen och bättre kvalitet.

Kvaliteten i återkravshandläggningen har förbättrats de senaste åren även om det återstår en bit till myndighetens egna interna målnivåer. Återkrav av bostadstillägg utgör det egentliga problemet och dessa utgör drygt 90 procent av alla återkravsärenden. Återkrav av övriga förmåner fungerar väl.

Under hösten 2014 genomförde Pensionsmyndigheten en analys avseende möjligheten att ytterligare integrera återkravshandläggningen inom bostadstillägg med handläggningen av bostadstillägg. Genom en sådan integrering hoppas myndigheten kunna skapa en effektivare handläggning med högre kvalitet och färre återkrav inom bostadstillägg.

Höjda ambitioner i Pensionsmyndighetens informationsuppdrag

Pensionsmyndigheten har inom ramen för sitt informationsuppdrag fått ett utökat konsumentuppdrag. Regeringen har tilldelat Pensionsmyndigheten extra medel om 20 miljoner kronor årligen 2014–2017 för det arbetet. Inom det särskilda konsumentuppdraget har myndigheten gjort satsningar för att få fler pensionssparare att ta del av sin pensionsprognos. Detta har bl.a. skett inom ramen för kampanjen Prognos till alla, med bl.a. ett stort inslag av uppsökande verksamhet. Samtidigt har betydande effektiviseringar inom pensionsadministrationen kunnat användas för ökade satsningar på informationsområdet.

Myndigheten har utifrån sina prestationer under 2014 ett gott resultat inom samtliga kanaler där de möter pensionssparare och pensionärer. Kundnöjdheten inom Pensionsmyndighetens informationsområde är god och i nivå med tidigare år. Antalet kontakter har ökat särskilt för de digitala medierna: Pensionsmyndighetens hemsida, minpension.se och Facebook. Viktiga delar i måluppfyllelsen är myndighetens satsningar på att få pensionssparare att ta del av sin pensionsprognos, dels genom att förbättra informationen på minpension.se, dels genom kampanjen Prognos till alla. Myndigheten har även påbörjat en målgruppsanpassning av informationen för att nå alla pensionssparare.

Jämställdhetsintegrering på myndigheten

Pensionsmyndigheten bedriver sedan 2013 ett jämställdhetsarbete inom ramen för regeringens projekt för jämställdhetsintegrering av myndigheter, se utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering. I den kartläggning som gjorts har det inte kunnat påvisas några skillnader i bemötande, handläggning och beslut mellan kvinnor och män. Fokus kommer därför att ligga kvar på att identifiera och informera om vilka livsval som påverkar pensionen. För den fortsatta jämställdhetsintegreringen av myndighetens har aktiviteter och målsättningar förts in i myndighetens strategiska plan, regleringsbrevsuppdrag, i budget- och verksamhetsplanering samt i uppdrags- och resultatdialog.

Internationell samordning

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

2.4.7 Analys och slutsatser – Pensionsmyndigheten

Ett delmål för utgiftområdet är att informationsgivningen ska ge pensionsspararen goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den. Ett annat delmål är att administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas med låga kostnader till nytta för pensionärer och pensionssparare. Regeringens bedömning är att handläggningen av ålderspension och pensionsrelaterade förmåner i stort fungerar väl. Regeringen kommer även fortsättningsvis att följa utvecklingen när det gäller problemen vid handläggningen av bostadstillägg och återkrav när det gäller bostadstillägg.

2.5 Politikens inriktning

Ett stabilt pensionssystem ger trygghet och förutsägbarhet

Den ekonomiska tryggheten för äldre är en central komponent i en välfärdsstat. Den ska inte bara ge faktisk trygghet för den som redan är gammal utan också ge ett trovärdigt löfte under förvärvslivet om att det kommer att finnas en ekonomisk trygghet även den dag dagens unga lämnar förvärvslivet. Löftet om att det även i framtiden finns en grundläggande pension är ett viktigt skäl för en allmän och obligatorisk pensionsförsäkring. För trovärdigheten i det löftet är en politiskt bred överenskommelse och ett finansiellt hållbart system väsentligt. Ett sådant system har Sverige.

Även ett stabilt pensionssystem kräver underhåll för att fungera optimalt och behålla trovärdigheten. Inom ramen för Pensionsgruppens arbete pågår sedan några år en bred översyn av olika delar av pensionssystemet. Det arbetet fortsätter och kommer att leda till förändringar men innebär inte att systemets grundläggande principer kommer att förändras.

Arbete är grunden för en bra pension och för en rimlig grundtrygghet

Arbete är grunden för all välfärd, för ett hållbart pensionssystem och för rimliga pensionsnivåer. Ett bra pensionssystem bygger därför på en hög sysselsättning. I det ligger också att arbetslivets längd matchar en allt längre levnadstid. Medellivslängden stiger relativt snabbt men kompenseras inte i tillräcklig grad av ett längre arbetsliv. Den utvecklingen är inte hållbar vare sig för samhället eller för våra pensioner. Ett starkt fokus för regeringen är därför arbete med åtgärder som förlänger arbetslivet och leder till fler arbetade timmar.

Utträdesåldern från arbetslivet stiger men alla kan inte jobba längre och många som vill klarar inte att jobba längre med de villkor som gäller på arbetsmarknaden. Av särskild vikt är därför åtgärder som förbättrar möjligheten för fler att faktiskt kunna jobba längre. I arbetet för att fler ska kunna arbeta längre har arbetsmarknadens parter en viktig roll och överläggningar med parterna om ett längre arbetsliv är därför prioriterat.

Arbete är också det som möjliggör finansiering av ett bra grundskydd för de äldre som inte har kunnat tjäna ihop en egen inkomstgrundad pension. Dessa pensionärer har normalt små inkomster och samtidigt inga egentliga möjligheter att förbättra sin ekonomi. Ett rimligt skydd för den gruppen är en viktig beståndsdel i ett välfärdssystem.

Grundskyddet är just en grund och det är därför inte fråga om höga ersättningsnivåer. Nivåerna behöver också vägas mot behovet av att upprätthålla drivkrafterna till arbete. Samtidigt måste grundskyddet alltid vara på en rimlig och stabil nivå. Med anledning av det är en stor del av grundskyddet prisindexerat så att köpkraften behålls och därför är också ett centralt mål för utgiftsområdet att kvinnor och män med låg eller ingen inkomstrelaterad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Regeringen kommer som tidigare ha fokus på att följa upp den faktiska ekonomiska utvecklingen för Sveriges pensionärer.

Utvecklingen av den ekonomiska standarden för främst dem med låg pension har successivt förbättrats men alltjämt beskattas pensioner hårdare än lön. Den orättvisa skillnaden mellan beskattningen av arbetsinkomster och pension bör därför avskaffas. I ett första steg föreslår regeringen i denna proposition att det förhöjda grundavdraget för äldre förstärks så att pensionärer inte beskattas högre än löntagare yngre än 65 år vid inkomster upp till ca 120 000 kronor per år. Det förhöjda grundavdraget förstärks även för dem med pension upp till 240 000 kronor per år. Under kommande år avser regeringen att ta ytterligare steg för att minska skatteskillnaderna.

Skillnaderna i pension för kvinnor och män behöver minska

Det allmänna pensionssystemet är könsneutralt. Pensionens storlek bestäms i huvudsak av livsinkomsten och ett delningstal som bestäms utifrån en gemensam medellivslängd hos kvinnor och män. En kvinna och en man med samma livsinkomst och samma ålder får därför samma pension. I genomsnitt har dock kvinnor lägre inkomst än män och får därför enligt livsinkomstprincipen också lägre pension. I begränsad utsträckning kompenseras kvinnor med garantipension och bostadstillägg, som i dominerande grad betalas ut till just kvinnor, men pensionsgapet mellan könen är ändå i genomsnitt omkring 15 procent.

Orsaken till pensionsgapet ligger i strukturer utanför pensionssystemet och i huvudsak är det där förändringar behöver ske. Lösningen ligger inte i att frångå livsinkomstprincipen i pensionssystemet. Löneskillnaderna i arbetslivet består och eftersom förändringarna i arbetslivet går långsamt och pensionen är en spegling av arbetslivet så kommer problemet med ojämställda pensioner att finnas kvar under åtskilliga decennier. Detta är inte acceptabelt.

Det allmänna pensionssystemet kan inte ses isolerat från omvärlden och systemet har också konstruerats utifrån vissa antaganden om omvärlden. Regeringen har mot den bakgrunden inom ramen för Pensionsgruppens arbete prioriterat en särskild översyn i syfte att inom ett antal delområden göra en analys över vad som påverkar pensionsgapet mellan kvinnor och män. Med utgångspunkt i detta ska också utredas vilka åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma mer jämställda pensioner.

Internationell samordning

En samlad redovisning av politikens inriktning angående internationell samordning av sociala trygghetssystem lämnas under utgiftsområde 10, avsnitt 3.7 för hela socialförsäkringsområdet gemensamt.

2.6 Budgetförslag

2.6.1 1:1 Garantipension till ålderspension

Tabell 2.7 Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

2014	Utfall	16 539 279	Anslagssparande	-457 493
2015	Anslag	15 878 500 [1]	Utgiftsprognos	15 745 300
2016	**Förslag**	**14 343 700**		
2017	Beräknat	13 064 200		
2018	Beräknat	12 296 800		
2019	Beräknat	12 002 500		

[1] Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2015 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

Till följd av att stora årskullar lämnar förvärvslivet ökar antalet ålderspensionärer kraftigt. De nya pensionärerna har i stor utsträckning intjänad inkomstgrundad pension som dessutom uppgår till betydligt högre genomsnittligt belopp än de ålderspensionärer som lämnar systemet. Det medför att behovet av garantipension trendmässigt minskar. Antalet kvinnor och män som får garantipension har minskat med närmare 100 000 under de senaste 10 åren och uppgick till 786 000 under 2014.

Till följd av den automatiska balanseringen har inkomstpensionerna sänkts, vilket lett till att den nedåtgående trenden för antalet personer med garantipension tillfälligt har brutits. År 2016 ökar emellertid inkomstpensionerna med 4,2 procent vilket innebär att statens utgifter för garantipension kommer att minska. Inkomstpensionerna beräknas öka även för åren därefter. Även om antalet som får garantipension tillfälligt ökat något så har storleken på den garantipension som betalas ut i genomsnitt minskat. Utgifterna minskar därför trendmässigt i såväl reala som löpande termer.

Tabell 2.8 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

	2016	2017	2018	2019
Anvisat 2015 [1]	**15 878 500**	**15 878 500**	**15 878 500**	**15 878 500**
Förändring till följd av:				
Beslut				
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-1 041 000	-1 498 900	-1 754 800	-1 652 600
Volymer	-493 800	-1 315 400	-1 826 900	-2 223 400
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
Förslag/ beräknat anslag	**14 343 700**	**13 064 200**	**12 296 800**	**12 002 500**

[1] Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2014 (bet. 2014/15:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 14 343 700 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Garantipension till ålderspension* för 2016. För 2017, 2018 och 2019 beräknas anslaget till 13 064 200 000 kronor, 12 296 800 000 kronor respektive 12 002 500 000 kronor.

2.6.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tabell 2.9 Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

2014	Utfall	13 035 233	Anslagssparande	-89 108
2015	Anslag	12 459 900 [1]	Utgiftsprognos	12 427 400
2016	**Förslag**	**11 915 900**		
2017	Beräknat	11 555 400		
2018	Beräknat	11 176 900		
2019	Beräknat	10 712 700		

[1] Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2015 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 garantipension 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. Mycket långtgående övergångsbestämmelser 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 i antal och kostnader dominerande och svarar för omkring 90 procent av utgifterna som belöper på anslaget.

Antalet kvinnor som får inkomstgrundad änkepension var ca 300 000 år 2014 och minskar med ca 11 000 per år, medan antalet kvinnor och män som får inkomstgrundad omställningspension var 3 800 under 2014. Tendensen för åren framöver är att antalet personer med änkepension kommer att minska i samma takt som tidigare och att antalet personer med omställningspension kommer att vara förhållandevis stabilt. Sammantaget innebär detta att utgifterna på anslaget sakta kommer att minska i såväl fasta som löpande termer.

Tabell 2.10 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

	2016	2017	2018	2019
Anvisat 2015 [1]	**12 459 900**	**12 459 900**	**12 459 900**	**12 459 900**
Förändring till följd av:				
Beslut				
Övriga makroekonomiska förutsättningar	18 900	951 500	1 346 600	1 731 200
Volymer	-562 900	-1 856 000	-2 629 600	-3 478 400
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
Förslag/ beräknat anslag	**11 915 900**	**11 555 400**	**11 176 900**	**10 712 700**

[1] Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2014 (bet. 2014/15:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 11 915 900 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Efterlevandepensioner till vuxna* för 2016. För 2017, 2018 och 2019 beräknas anslaget till 11 555 400 000 kronor, 11 176 900 000 kronor respektive 10 712 700 000 kronor.

2.6.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tabell 2.11 Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

2014	Utfall	8 492 629	Anslagssparande	-260 500
2015	Anslag	8 926 300 [1]	Utgiftsprognos	8 665 800
2016	**Förslag**	**8 499 300**		
2017	Beräknat	8 231 400		
2018	Beräknat	7 999 000		
2019	Beräknat	7 821 700		

[1] Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2015 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 (BTP) är inkomstprövat och utgifterna är därför, förutom när det gäller bostadskostnaderna, beroende av ålderspensionärernas inkomster och förmögenheter. Med en långsiktig real inkomstutveckling har nya pensionärer allt högre pensioner och blir därför i genomsnitt allt mindre beroende av bostadstillägg. Trendmässigt minskar därför antalet personer som får bostadstillägg. Eftersom det finns en direkt koppling till pensionärernas inkomster har dock minskade pensioner till följd av den automatiska balanseringen lett till avbrott i den nedåtgående trenden och såväl antal som kostnader har därför ökat något under de senaste åren. Den långsiktiga trenden är dock ökade pensionsinkomster, vilket för de kommande åren åter innebär färre personer med bostadstillägg och lägre utgifter.

Mörkertalet för BTP är sannolikt relativt stort, vilket innebär att fler än de som nu får BTP har rätt till det. Det innebär en viss osäkerhet för utgifterna eftersom förändrad kunskap och förändrade beteenden kan få en relativt stor

påverkan på antalet personer som får bostadstillägg.

En ytterligare faktor som har inverkan på utgiftsutvecklingen är förändringen av bostadskostnaderna, vilka har haft en snabbare utveckling än konsumentprisindex.

Tabell 2.12 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

	2016	2017	2018	2019
Anvisat 2015 [1]	**8 338 100**	**8 338 100**	**8 338 100**	**8 338 100**
Förändring till följd av:				
Beslut	371 000	369 000	370 000	370 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-365 700	-985 000	-1 607 100	-1 587 600
Volymer	155 900	509 300	898 000	701 200
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
Förslag/ beräknat anslag	**8 499 300**	**8 231 400**	**7 999 000**	**7 821 700**

[1] Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2014 (bet. 2014/15:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 8 499 300 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* 2016. För 2017, 2018 och 2019 beräknas anslaget till 8 231 400 000 kronor, 7 999 000 000 kronor respektive 7 821 700 000 kronor.

2.6.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tabell 2.13 Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

2014	Utfall	723 767	Anslagssparande	-3 167
2015	Anslag	812 100 [1]	Utgiftsprognos	810 700
2016	**Förslag**	**897 300**		
2017	Beräknat	972 100		
2018	Beräknat	1 040 200		
2019	Beräknat	1 110 900		

[1] Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2015 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken.

Regeringens överväganden

Äldreförsörjningsstödet, som är inkomstprövat och avräknas krona för krona mot alla andra inkomster, är en garanti för en lägsta ekonomisk standard. I praktiken kan det lämnas till personer 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 garantipension.

Antalet kvinnor och män som får äldreförsörjningsstöd har ökat under senare år och förväntas fortsätta att öka. Ett skäl till detta är att de nuvarande reglerna om rätt till garantipension, som ger rätt till garantipension i förhållande till antal bosättningsår i Sverige, 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 nya 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 ökade flyktingströmmar från bl.a. Syrien.

År 2014 fick 17 900 kvinnor och män äldreförsörjningsstöd. I likhet med bostadstillägget finns sannolikt ett förhållandevis stort mörkertal när det gäller äldreförsörjningsstöd, som innebär att antalet personer och kostnader som belöper på anslaget och utgifterna potentiellt skulle kunna vara betydligt högre.

Tabell 2.14 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

	2016	2017	2018	2019
Anvisat 2015 [1]	**805 100**	**805 100**	**805 100**	**805 100**
Förändring till följd av:				
Beslut	30 000	30 000	30 000	30 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-4 200	12 100	-3 600	9 400
Volymer	66 400	124 900	208 700	266 400
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
Förslag/ beräknat anslag	**897 300**	**972 100**	**1 040 200**	**1 110 900**

[1] Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2014 (bet. 2014/15:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 897 300 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 *Äldreförsörjningsstöd* 2016. För 2017, 2018 och 2019 beräknas anslaget till 972 100 000 kronor, 1 040 200 000 kronor respektive 1 110 900 000 kronor.

2.6.5 2:1 Pensionsmyndigheten

Tabell 2.15 Anslagsutveckling 2.1 Pensionsmyndigheten

Tusental kronor

2014	Utfall	521 983	Anslagssparande	26 061
2015	Anslag	533 825 [1]	Utgiftsprognos	530 133
2016	**Förslag**	**528 050**		
2017	Beräknat	532 139 [2]		
2018	Beräknat	536 716 [3]		
2019	Beräknat	545 618 [4]		

[1] Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2015 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.
[2] Motsvarar 528 073 tkr i 2016 års prisnivå.
[3] Motsvarar 526 074 tkr i 2016 års prisnivå.
[4] Motsvarar 526 074 tkr i 2016 års prisnivå.

Ändamål

Anslaget får användas för Pensionsmyndighetens förvaltningsutgifter.

Kompletterande information

Pensionsmyndighetens verksamhet finansieras dels av anslag på statens budget, dels av de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna) och dels av premiepensionssystemet, se tabell 2.16. Förvaltningsanslaget används för administration av garantipension, efterlevandepension till vuxna, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd samt för vissa andra antalsmässigt mindre pensionsrelaterade förmåner.

Tabell 2.16 Finansiering av Pensionsmyndighetens administration

Tusental kronor

	2015 Prognos	2016 Beräknat	2017 Beräknat	2018 Beräknat	2019 Beräknat
Anslag förvaltningsanslag	530 133	528 050	532 139	536 716	545 618
Avgiftsinkomster AP-fonderna	483 566	482 647	487 292	493 351	501 533
Avgiftsinkomster premiepensionsfonderna[1]	342 788	350 005	356 090	360 518	366 497
Summa	**1 356 487**	**1 360 702**	**1 375 521**	**1 390 585**	**1 413 648**

[1] Exklusive finansiering av amorteringar och ränta för premiepensionssystemets uppbyggnad.

Budget för avgiftsbelagd verksamhet

Utgifterna för Pensionsmyndighetens administration som avser inkomstgrundad ålderspension täcks av avgifter som tas ut 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.

Enligt förordning (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 inkomstpension och tilläggspension, som ska täckas genom uttag från Första-Fjärde AP-fonderna, dels administrationen av premiepension.

Redogörelsen ska även innefatta kostnader för administrationen av ålderspensionssystemet vid Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Regeringen beslutar årligen om avgiftsuttaget från AP-fonderna och premiepensionssystemet.

Tabell 2.17 Uppdragsverksamhet där intäkterna disponeras

Tusental kronor, 2015 års prisnivå

Uppdragsverksamhet	Intäkter	Kostnader	Resultat (intäkt-kostnad)[1]
Utfall 2014	**985 998**	**961 250**	**24 748**
- varav AP-fonderna	487 504	462 756	24 748
- varav premiepensionssystemet[2]	495 492	495 492	0
- varav övriga intäkter	3 002	3 002	0
Prognos 2015	**825 703**	**1 011 548**	**-185 845**
- varav AP-fonderna	279 721	483 566	-185 845
- varav premiepensionssystemet[2]	522 982	522 982	0
- varav övriga intäkter	5 000	5 000	0
Budget 2016	**950 573**	**1 021 446**	**-70 873**
- varav AP-fonderna	452 389	477 137	-24 748
- varav premiepensionssystemet[2]	493 184[3]	539 309	-46 125[3]
- varav övriga intäkter	0	0	0

Källa: Pensionsmyndigheten
[1] Resultatet från AP-fonderna regleras två år framåt i tiden.
[2] Inklusive kostnader för amortering och ränta för premiepensionssystemets uppbyggnad.
[3] Anledningen 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. handelslagret, dvs. differenser mellan antagna försäljningslikvider och faktiskt utfall samt valutakursresultat från valutahandel. Det innebär att avgiftsuttaget från premiepensionsspararna (Intäkter) kan minskas.

Regeringens överväganden

Anslaget har för perioden 2016–2019 beräknats enligt följande.

Tabell 2.18 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 2:1 Pensionsmyndigheten

Tusental kronor

	2016	2017	2018	2019
Anvisat 2015 [1]	**533 825**	**533 825**	**533 825**	**533 825**
Förändring till följd av:				
Pris- och löneomräkning [2]	6 137	10 295	17 060	26 197
Beslut	-11 912	-11 981	-14 169	-14 404
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
Förslag/ beräknat anslag	**528 050**	**532 139**	**536 716**	**545 618**

[1] Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2014 (bet. 2014/15:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.
[2] Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2015. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2017–2019 är preliminär.

Regeringen förslår att 528 050 000 kronor anvisas under anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* för 2016. För 2017, 2018 och 2019 beräknas anslaget till 532 139 000 kronor, 536 716 000 kronor respektive 545 618 000 kronor.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att för 2016 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 i handeln med fondandelar.

Skälen för regeringens förslag: Pensionsmyndigheten har en särskild kredit enligt 7 kap. 6 § budgetlagen (2011:203). Krediten ska användas för att finansiera likviditetsbehovet i samband med den dagliga fondhandeln inom ramen för premiepensionssystemet. Behovet av krediten föranleds av det underskott som uppstår på grund av samtidiga köp- och säljtransaktioner med olika likviddagar för fonderna och behovet av handelslager 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 2015 disponerar Pensionsmyndigheten en kredit för handel med fondandelar intill ett belopp av 8 000 000 000 kronor. Pensionsmyndigheten bedömer att storleken på krediten för 2016 kan ligga kvar på 2015 års nivå. Regeringen delar bedömningen och anser därför att krediten i Riksgäldskontoret för handel med fondandelar under 2016 bör uppgå till högst 8 000 000 000 kronor.