

# Utgiftsområde 11

## Ekonomisk trygghet vid ålderdom

## Utgiftsområde 11 – Ekonomisk trygghet vid ålderdom

### Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Lagförslag .....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken .....	5
3	Ekonomisk trygghet vid ålderdom .....	7
3.1	Utgiftsområdets omfattning.....	7
3.2	Utgiftsutveckling.....	7
3.3	Skatteutgifter .....	8
3.4	Mål för utgiftsområdet.....	9
3.4.1	Förslag på nytt mål för utgiftsområdet .....	9
3.5	Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder .....	11
3.6	Resultatredovisning .....	12
3.6.1	Fler kvinnor än män har låg inkomstgrundad pension .....	12
3.6.2	Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd .....	15
3.6.3	Efterlevande make ska ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara av omställningen efter ett dödsfall .....	18
3.6.4	Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare.....	20
3.7	Regeringens bedömning av målpuppfyllelsen .....	21
3.8	Politikens inriktning .....	23
3.8.1	Arbetet för mer jämställda pensioner fortsätter .....	23
3.9	Förslag om justering av den nedre inkomstgränsen i det särskilda bostadstillägget.....	24
3.9.1	Ärendet och dess beredning .....	24
3.9.2	Justering av den nedre inkomstgränsen i det särskilda bostadstillägget för personer födda 1937 eller tidigare.....	24
3.9.3	Konsekvenser.....	24
3.9.4	Författningskommentar.....	25
3.10	Budgetförslag.....	25
3.10.1	1:1 Garantipension till ålderspension .....	25
3.10.2	1:2 Efterlevandepensioner till vuxna .....	26
3.10.3	1:3 Bostadstillägg till pensionärer.....	27
3.10.4	1:4 Äldreförsörjningsstöd.....	29
3.10.5	1:5 Inkomstpensionstillägg .....	30
3.10.6	2:1 Pensionsmyndigheten.....	31

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (avsnitt 2.1 och 3.9).
2. Riksdagen godkänner målet för utgiftsområdet (avsnitt 3.4.1).
3. Riksdagen bemyndigar regeringen att för 2023 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår till högst 12 000 000 000 kronor (avsnitt 3.10.6).
4. Riksdagen anvisar anslagen för budgetåret 2023 inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt tabell 1.1.

**Tabell 1.1 Anslagsbelopp**

Tusental kronor

Anslag

1:1 Garantipension till ålderspension	25 629 100
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	8 580 400
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	13 448 100
1:4 Äldreförsörjningsstöd	1 105 400
1:5 Inkomstpensionstillägg	5 926 000
2:1 Pensionsmyndigheten	705 136
<b>Summa anslag inom utgiftsområdet</b>	<b>55 394 136</b>



## 2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 102 kap. 30 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **102 kap.**

#### **30 §<sup>1</sup>**

Summan av inkomsterna enligt 29 § 1–3 ska alltid anses utgöra lägst en tolfedel av det för den försäkrade gällande fribeloppet enligt 17–19 §§ efter avdrag för beräknad preliminär skatt enligt 29 § 1. I fråga om makar ska inkomsterna för var och en av dem beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda inkomster.

För den som är född 1937 eller tidigare ska inkomsterna i stället för de belopp som anges i 17 §, alltid, efter avdrag för beräknad preliminär skatt enligt första stycket, anses utgöra lägst en tolfedel av

– 2,221 prisbasbelopp för den som är ogift, och	– 2,47 prisbasbelopp för den som är ogift, och
– 1,986 prisbasbelopp för den som är gift.	– 2,235 prisbasbelopp för den som är gift.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för bostadstillägg som avser tid före utgången av 2022.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2019:651.



## 3 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Efter ett val som inneburit ett regeringsskifte ska budgetpropositionen överlämnas till riksdagen inom tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt. Denna budgetproposition omfattar, trots den korta tid som stått till förfogande, många viktiga reformer. Det har dock inte varit möjligt för regeringen att föreslå nya mål för utgiftsområden eller ge den redovisning av resultat som enligt budgetlagen (2011:203) ska ingå i budgetpropositionen ett innehåll som fullt ut återspeglar regeringens politik.

### 3.1 Utgiftsområdets omfattning

Redovisningen av den allmänna pensionen är uppdelad på två avsnitt. Den inkomstgrundade ålderspensionen redovisas under avsnittet Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. I utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom redovisas de skattefinansierade ersättningarna för ålderspensionärer och ersättningar till efterlevande. Utgiftsområdet omfattar garantipension, bostadstillägg till pensionärer, äldreomsörjningsstöd, inkomstpensionstillägg och efterlevandepensioner till vuxna. Utgiftsområdet omfattar även Pensionsmyndigheten.

### 3.2 Utgiftsutveckling

**Tabell 3.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor

	Utfall 2021	Budget 2022 <sup>1</sup>	Prognos 2022	Förslag 2023	Beräknat 2024	Beräknat 2025
<b>Ersättning vid ålderdom</b>	<b>37 238</b>	<b>45 486</b>	<b>45 588</b>	<b>54 689</b>	<b>60 197</b>	<b>60 936</b>
1:1 Garantipension till ålderspension	14 044	17 100	17 148	25 629	31 331	32 210
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	9 360	8 835	8 915	8 580	8 091	7 648
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	10 595	12 234	12 238	13 448	13 771	13 964
1:4 Äldreförsörjningsstöd	1 204	1 195	1 166	1 105	1 242	1 342
1:5 Inkomstpensionstillägg	2 035	6 121	6 121	5 926	5 762	5 772
<b>Myndigheter</b>	<b>778</b>	<b>865</b>	<b>847</b>	<b>705</b>	<b>717</b>	<b>755</b>
2:1 Pensionsmyndigheten	778	865	847	705	717	755
<b>Totalt för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom</b>	<b>38 016</b>	<b>46 351</b>	<b>46 434</b>	<b>55 394</b>	<b>60 913</b>	<b>61 691</b>

<sup>1</sup> Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

**Tabell 3.2 Förändringar av utgiftsramen 2023–2025 för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor

	2023	2024	2025
<b>Anvisat 2022<sup>1</sup></b>	<b>42 161</b>	<b>42 161</b>	<b>42 161</b>
Pris- och löneomräkning <sup>2</sup>	9	30	47
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	10 190	9 818	10 373
varav BP23 <sup>3</sup>	1 676	2 046	2 505
Makroekonomisk utveckling	2 689	8 662	9 314

	2023	2024	2025
Volym	346	241	-204
Överföring till/från andra utgiftsområden			
Övrigt			
<b>Ny utgiftsram</b>	<b>55 394</b>	<b>60 913</b>	<b>61 691</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

<sup>2</sup> Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2022. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2024–2025 är preliminär.

<sup>3</sup> Exklusive pris- och löneomräkning.

**Tabell 3.3 Utgiftsram 2023 realekonomiskt fördelad för utgiftsområde 11  
Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor

	2023
Transfereringar <sup>1</sup>	54 689
Verksamhetsutgifter <sup>2</sup>	677
Investeringar <sup>3</sup>	28
<b>Summa utgiftsram</b>	<b>55 394</b>

Anm.: Den realekonomiska fördelningen baseras på utfall 2021 samt kända förändringar av anslagens användning.

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

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

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

### 3.3 Skatteutgifter

Samhällets stöd till företag och hushåll redovisas i huvudsak på budgetens utgiftssida. Vid sidan av dessa stöd finns det även stöd på budgetens inkomstsida i form av avvikelser från en enhetlig beskattning, s.k. skatteutgifter. Innebörden av en skatteutgift beskrivs i Förslag till statens budget, finansplan m.m., avsnittet om skattefrågor. Den samlade redovisningen finns i regeringens skrivelse Redovisning av skatteutgifter 2022 (skr. 2021/22:98).

Den nedsatta avkastningsskatten på pensionsmedel redovisas inom utgiftsområde 11, tabell 3.4. Fördelningen på utgiftsområden vägleds av vilket utgiftsområde som förväntas vara mest berört av skatteutgiften. Nedsatt avkastningsskatt på pensionsmedel redovisas inom utgiftsområde 11 med anledning av att utgiftsområdet berör pensionärer. De förmåner som ligger inom utgiftsområdet genererar emellertid ingen avkastning och därmed inte heller någon avkastningsskatt. Tolkningar av vilka grupper som gynnas av nedsättningen bör därmed göras med försiktighet. I det följande redovisas de skatteutgifter som är att hänföra till utgiftsområde 11.

**Tabell 3.4 Skatteutgifter**

Miljoner kronor

	Prognos 2022	Prognos 2023
Arbetsgivares kostnader för arbetstagares pension	-	-
Avdrag för pensionspremier	-	-
Nedsatt avkastningsskatt på pensionsmedel	4 180	5 260
<b>Summa</b>	<b>4 180</b>	<b>5 260</b>

Anm.: Ett "-" innebär att skatteutgiften inte kan beräknas.

Källa: Regeringens skrivelse Redovisning av skatteutgifter 2022 (skr. 2021/22:98).



### 3.4 Mål för utgiftsområdet

De nuvarande målen för utgiftsområdet är:

- Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad 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 livsinkomstprincipens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män.

Målen för utgiftsområdet har fastställts av riksdagen (prop. 2017/18:1 utg.omr. 11 avsnitt 3.3, bet. 2017/18:SfU2, rskr. 2017/18:111).

#### 3.4.1 Förslag på nytt mål för utgiftsområdet

**Regeringens förslag:** Målet för utgiftsområdet är att förmånerna ska bidra till en god ekonomisk standard för kvinnor och män, såväl ensamstående som sammanboende, med låg eller ingen inkomstgrundad pension.

**Skälen för regeringens förslag:** Den nuvarande lydelsen av målen för utgiftsområdet har gällt sedan 2018. Målen syftar till att fänga ett brett spektrum av frågor som är kopplade till utgiftsområdet. De är inriktade mot såväl grundskyddet som efterlevandeförmåner för vuxna och Pensionsmyndighetens administration. Regeringen har gjort en genomlysning av målen och konstaterat att de behöver ändras för att bättre spegla det huvudsakliga syftet med utgiftsområdet. De nuvarande målen för utgiftsområdet är:

- Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad 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 livsinkomstprincipens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män.

Målen för utgiftsområdet har fastställts av riksdagen (prop. 2017/18:1 utg.omr. 11 avsnitt 3.3, bet. 2017/18:SfU2, rskr. 2017/18:111.) Regeringen föreslår att de tidigare målen för utgiftsområdet upphör och ersätts av endast ett mål. Regeringens avsikt med förslaget är att sätta fokus på det huvudsakliga syftet med utgiftsområdet, dvs. ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Syftet med att ersätta det nuvarande målet ”Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd” är att målet i sig självt redan är uppfyllt eftersom grundskyddet är prisindexerat och följaktligen också värdesäkrat. Detta mål kommer därmed att vara uppfyllt även om den nuvarande formuleringen ändras. Att ersätta ”ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd” med ”förmånerna ska bidra till en god ekonomisk standard” innebär att målet bättre

uttrycker utgiftsområdets syfte och lämnar ett större utrymme för att följa och utvärdera den ekonomiska situationen för pensionärer. Förslaget innebär att ett större fokus läggs på den ekonomiska standarden bland pensionärer i stället för förmånernas reala värde.

Sett över tid är ensamstående kvinnor den grupp av pensionärerna som har störst andel personer med låg ekonomisk standard. Att vara ensamstående är en stor riskfaktor för låg ekonomisk standard. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män och blir därmed i större utsträckning ensamstående. Därtill har kvinnor ofta en lägre allmän pension till följd av att de tidigare har förvärvsarbetat i lägre grad och i genomsnitt haft en lägre lön än män. Det är därför viktigt att målet för utgiftsområdet belyser att utgiftsområdets förmåner ska bidra till en god ekonomisk standard för ”såväl ensamstående som sammanboende” kvinnor och män. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att det nuvarande målet ersätts med målet ”Målet för utgiftsområdet är att förmånerna ska bidra till en god ekonomisk standard för kvinnor och män, såväl ensamstående som sammanboende, med låg eller ingen inkomstgrundad pension”.

Vidare föreslår regeringen att målet ”Efterlevande make ska ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall” upphör. Inom ramen för detta mål följer regeringen i nuläget upp omställningspension och änkepension. Dessa förmåner bedöms även kunna följas upp genom det nya föreslagna målet. Vad gäller omställningspension är det en förmån som förhållandevis få personer får jämfört med de andra förmånerna inom utgiftsområdet. Ett särskilt mål för denna förmån bedöms därför vara oproportionerligt. Omställningspension följs dessutom upp i andra sammanhang av såväl Regeringskansliet som Pensionsmyndigheten.

Målet ”Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare” och målen ”Informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den” och ”Kunskapen om livsinkomstprincipens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män” beslutades i samband med att Pensionsmyndigheten bildades 2010. Vad gäller målet om administration och förvaltning bär ålderspensionssystemet sina egna kostnader, och lägre administrationskostnader innebär därmed också en mindre belastning på pensionssystemet, vilket är till nytta för pensionärer och pensions-sparare. Att myndighetens verksamhet ska bedrivas effektivt regleras i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och regeringen anser att det därför inte bör utgöra ett mål för utgiftsområdet.

Att kvinnor och män får nödvändig information för att kunna bedöma sin framtida pension är viktigt för att möjliggöra för personer att fatta beslut utifrån sina egna förutsättningar. Det är därför av vikt att Pensionsmyndigheten även fortsättningsvis verkar för möjligheten för enskilda att få en lättillgänglig bild av såväl den allmänna pensionen som övriga pensionsformer. Detta finns också tydligt angivet i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten och bör därför enligt regeringen inte utgöra ett mål för utgiftsområdet.

Regeringen vill förtydliga att förslaget om att de tre målen med åligganden för Pensionsmyndigheten ska upphöra inte på något vis ska förstås som att arbetet med informationsverksamheten eller kostnadseffektivitet hos myndigheten bör vara mindre prioriterade frågor för Pensionsmyndigheten än tidigare. Avsikten med regeringens förslag är endast att undvika dubbelrapportering från myndigheten. Regeringen föreslår mot bakgrund av detta att de tre målen avseende Pensionsmyndighetens verksamhet ska upphöra.

Det nya målet gäller fr.o.m. 2023. Resultatredovisningen nedan sker därför med utgångspunkt i de mål som gällde i budgetpropositionen för 2022.

### **3.5 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder**

Garantipensionen och äldreförsörjningsstödet är kopplade till prisutvecklingen och därmed värdesäkrade. Bostadstillägget är inte prisindexerat, utan har historiskt höjts löpande. Indikatorn för att följa upp målet ”Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd” är därför:

- Andel personer med bostadstillägg som har en bostadskostnad över bostadskostnadstaket.

Därutöver redovisas ett antal nyckeltal för att ge en övergripande bild av grundskyddets utveckling och omfattning och av pensionärernas ekonomiska situation. Dessa är:

- Antal personer som tar del av utgiftsområdets förmåner samt medelbelopp.
- Antal och andel kvinnor respektive män med inkomstgrundad pension och, eller, garantipension.
- Andelen kvinnor och män 65 år eller äldre som lever i materiell fattigdom.
- Andelen kvinnor och män med låg ekonomisk standard.
- Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard med och utan grundskydd.

De indikatorer som används för att följa upp målet ”Efterlevande make ska ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall” är:

- Ekonomisk standard för kvinnor med änkepension i förhållande till andra kvinnor.
- Hur den ekonomiska standarden förändras för efterlevande med omställningspension året efter det att partnern har gått bort och personen får omställningspension.

Den indikator som används för att följa upp målet ”Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare” är:

- Handläggningstid.

Indikatorerna som används för att följa upp målet ”Informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den” är:

- I vilken omfattning pensionsspararna vet hur de kan göra en prognos för sin framtida pension.
- I vilken omfattning pensionsspararna har gjort en prognos för sin framtida pension.
- I vilken omfattning pensionssparare uppger att prognosen har gett dem bättre förutsättningar att fatta beslut i frågor kring pensionen.
- Andelen unika personer (bland pensionärer och pensionssparare) som har gjort en pensionsprognos.

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

- Andelen tillfrågade pensionssparare och pensionärer som på en öppen fråga har angett något eller några av alternativen livsinkomst, pensioneringstidpunkt och tjänstepension som de faktorer som påverkar den framtida pensionen mest.

## 3.6 Resultatredovisning

### 3.6.1 Fler kvinnor än män har låg inkomstgrundad pension

**Tabell 3.5 Antal personer som har grundskyddsförmåner samt medelbelopp, 2021**

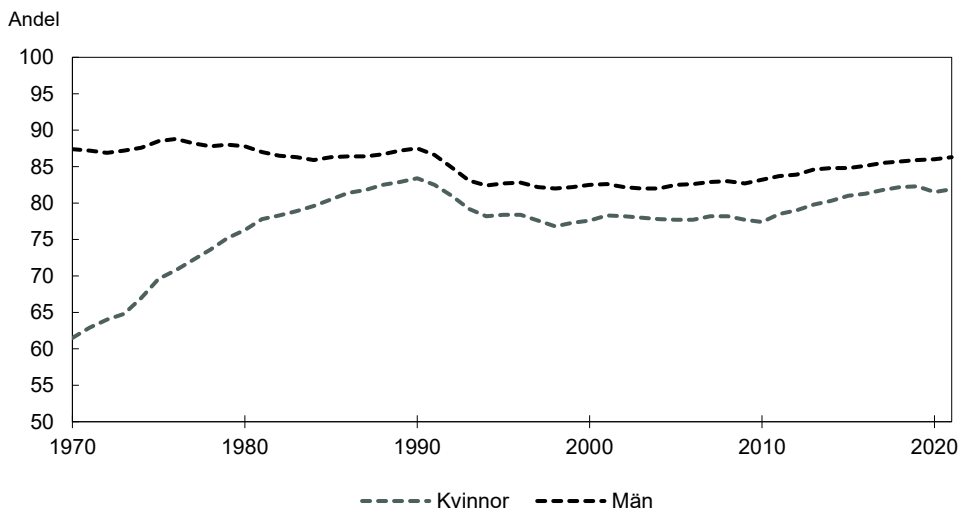
Antal och medelbelopp

Förmån	Antal personer			Medelbelopp per månad		
	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga
Bostadstillägg	213 411	81 749	295 160	2 917	2 852	2 899
Garantipension	527 027	161 854	688 881	1 644	1 861	1 684
Inkomstpensionstillägg	761 615	485 831	1 247 446	434	368	408
Äldreförsörjningsstöd	14 985	11 467	26 452	3 974	3 131	3 609
Omställningspension	4 451	1 721	6 171	8 229	8 131	8 202
Änkepension	208 197	-	208 197	3 373	-	3 373

Anm.: Omställningspension redovisas inklusive förlängd omställningspension. Antal och belopp avser december 2021.

Källa: Pensionsmyndigheten.

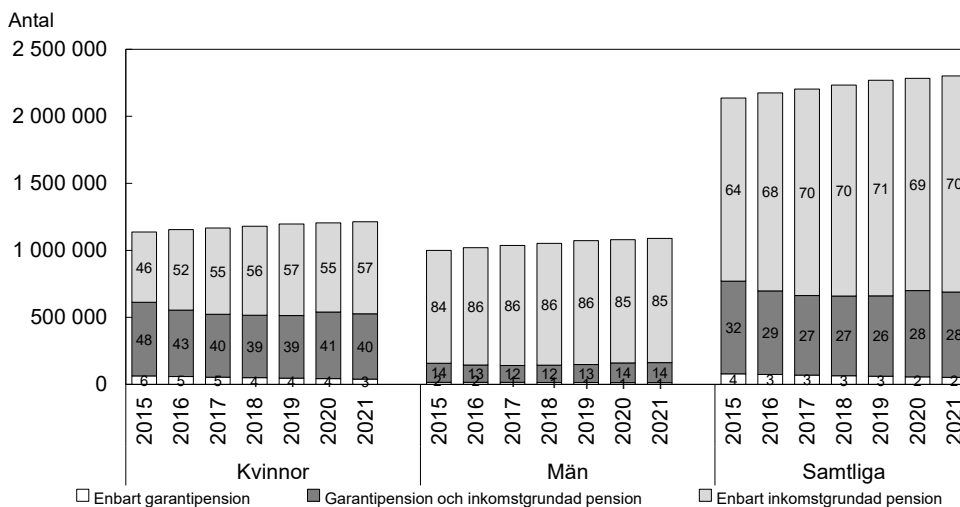
Utgiftsområdet består av grundskyddsförmånerna garantipension, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd. Utgiftsområdet består också av förmåner till efterlevande i form av änkepension och omställningspension samt förmånen inkomstpensionstillägg som är ett tillägg till den inkomstgrundade pensionen. Som tabell 3.5 visar är det flest personer som har de breda förmånerna garantipension och inkomstpensionstillägg – totalt ca 690 000 personer respektive 1 200 000 personer. Det är även relativt många som får bostadstillägg och änkepension. Det är vanligt att samma person har flera av de aktuella förmånerna, t.ex. garantipension och bostadstillägg. Det finns också många personer som utöver vissa av dessa förmåner har någon del inkomstgrundad pension (se vidare diagram 3.2). Sett till alla förmåner är det genomgående fler kvinnor än män som tar del av såväl grundskyddet som efterlevandestöd och inkomstpensionstillägg. Medelbeloppen skiljer sig något mellan kvinnor och män men ligger på relativt lika nivåer.

**Diagram 3.1 Skillnad i arbetskraftsdeltagande mellan kvinnor och män, 16–64 år**

Anm.: Arbetskraften utgörs av personer som antingen är sysselsatta eller arbetslösa som bland annat sökt arbete under de senaste fyra veckorna. Övriga definieras som utanför arbetskraften, till exempel sjuka, heltidsstuderande, hemarbetande och pensionärer.

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB.

Kvinnor har i genomsnitt en lägre allmän inkomstgrundad pension än vad män har och har således ett större behov av att få del av grundskyddets förmåner. Skillnaden i pensionsinkomster mellan kvinnor och män beror främst på skillnader i arbetskraftsdeltagande, något som framgår av diagram 3.1, men även på skillnader i lön samt antal arbetade timmar. Det framgår också av diagrammet att gapet i arbetskraftsdeltagande har minskat över tid, liksom lönegapet mellan kvinnor och män. Även om kvinnors arbetskraftsdeltagande har ökat kvarstår en skillnad mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande. Därtill är kvinnors lön fortfarande lägre än mäns med i genomsnitt 10 procent. Att arbetslivet inte är jämställt innebär lägre pensioner för kvinnor, vilket i sin tur leder till att grundskyddets förmåner i större utsträckning ges till kvinnor. Även om löner och arbetad tid skulle bli helt jämställda mellan kvinnor och män kommer det ändå dröja motsvarande ett helt arbetsliv till dess att pensionerna också blir jämställda.

**Diagram 3.2 Antal och andel kvinnor respektive män samt samtliga med inkomstgrundad pension eller garantipension**

Anm.: Siffrorna i staplarna avser andelen av pensionärerna i procent.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Garantipension betalas ut som ett komplement till personer som saknar eller har låg inkomstgrundad pension. Av samtliga pensionärer fick ungefär 30 procent garantipension till viss del 2021. Andelen pensionärer med garantipension har minskat över tid. Den huvudsakliga anledningen till detta är att de nybeviljade inkomstgrundade pensionerna har blivit högre som en följd av att fler personer har ett längre yrkesliv med ett högre intjänande bakom sig, som i sin tur ger en högre inkomstgrundad pension. Skillnaden mellan kvinnor och män vad gäller hur stor andel av pensionen som utgörs av inkomstgrundad pension respektive garantipension har minskat över tid men är fortfarande stor. Som framgår av diagram 3.2 hade 43 procent av kvinnorna i gruppen pensionärer garantipension till någon del 2021. Bland männen i samma grupp var motsvarande andel 15 procent.

Andelen som får garantipension är högre bland utrikes födda än bland inrikes födda. 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 större mellan utrikes och inrikes födda män än mellan utrikes och inrikes födda kvinnor. Av utrikes födda män hade 37 procent garantipension 2021, jämfört med 10 procent bland inrikes födda män. Bland kvinnor var motsvarande andel 56 respektive 41 procent.

Sett till den senaste tioårsperioden (2011–2021) har antalet personer som har nybeviljats garantipension utvecklats delvis olika i olika grupper beroende på om dessa är inrikes eller utrikes födda kvinnor eller män. För inrikes födda män och utrikes födda kvinnor har antalet personer varit relativt konstant över tid. Andelen utrikesfödda kvinnor med garantipension har emellertid minskat. För inrikes födda kvinnor har antalet däremot mer än halverats över tid – från ca 26 700 till ca 11 700 personer under den aktuella perioden. För utrikes födda män är utvecklingen den motsatta eftersom antalet personer som nybeviljas garantipension i stället har ökat över tid, från ca 3 200 till ca 4 900 personer över tioårsperioden.

## Definitioner

I analysen och beräkningarna definieras pensionär som någon som har tagit ut allmän pension till någon del eller som har äldreförsörjningsstöd. Att begreppet pensionär definieras på detta sätt och inte utifrån en specifik ålder beror bl.a. på att spridningen av i vilken ålder som personer väljer att ta ut pension har ökat. År 2021 påbörjade knappt 4 av 10 personer sitt uttag av allmän pension vid 65 års ålder, vilket talar för att frångå en åldersfast definition i redogörelsen. Ytterligare ett skäl till att frångå en åldersfast definition i redogörelsen är att riksdagen har beslutat att de pensionsrelaterade åldersgränserna successivt ska höjas som en anpassning till medellivslängdens utveckling. För förmånerna inom utgiftsområdet innebär det i ett första steg att åldersgränsen för att få garantipension, äldreförsörjningsstöd, bostadstillägg och inkomstpensionstillägg höjs från 65 till 66 år 2023. Även omställningspensionen påverkas genom att gränsen för att få förmånen höjs från 65 till 66 år 2023.

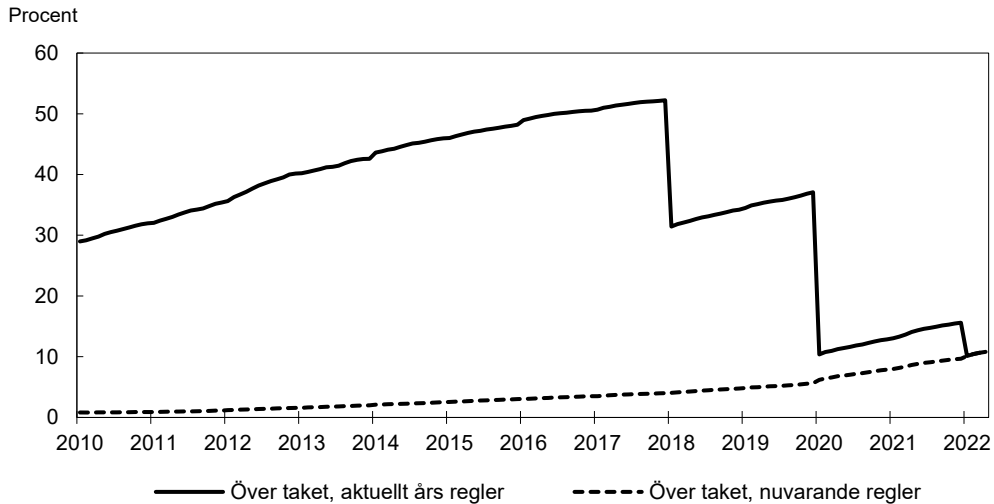
Inom EU definieras i stället en pensionär som någon som är 65 år eller äldre. Det innebär att resultatredovisningen utgår från denna definition i de delar där data hämtas från Eurostat.

När det i resultatredovisningen nedan refereras till bostadstillägg avses bostadstillägg till pensionärer, således inte bostadstillägg till personer med sjukersättning eller aktivitetsersättning.

### 3.6.2 Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd

#### Andelen pensionärer med en bostadskostnad över bostadskostnadstaket är historiskt låg

**Diagram 3.3 Utvecklingen av andelen som får bostadstillägg och som har en bostadskostnad över bostadskostnadstaket**



Källa: Pensionsmyndigheten.

Bostadstillägg är en skattefri förmån till personer med höga bostadskostnader och låga inkomster. Som diagram 3.3 visar har andelen personer som har en bostadskostnad över bostadskostnadstaket, dvs. den maximala bostadskostnaden för vilken en person kan få bostadstillägg, sjunkit sedan 2018 till följd av att bostadskostnadstaket i olika omgångar har höjts. Att ha en bostadskostnad under bostadskostnadstaket innebär att personen i fråga får kompensation utifrån en viss ersättningsmodell där hela bostadskostnaden ingår. Ersättningsmodellen är utformad så att ju lägre bostadskostnad en person har desto högre andel av bostadskostnaden ersätts. För bostadskostnader över bostadskostnadstaket lämnas inget bostadstillägg.

År 2018 höjdes bostadskostnadstaket från den dåvarande nivån på 5 000 kronor per månad till 5 600 kronor per månad. Den höjningen bidrog till att andelen pensionärer med en bostadskostnad över taket sjönk från 52 procent till 31 procent. Den 1 januari 2020 höjdes bostadskostnadstaket till 7 000 kronor per månad. Som framgår av diagrammet har det inneburit att andelen med en bostadskostnad över taket minskade kraftigt mellan 2019 och 2020 – från 37 procent till 10 procent. Från och med den 1 januari 2022 har bostadskostnadstaket höjts ännu en gång med ytterligare 500 kronor – till 7 500 kronor per månad. Som diagrammet visar har denna reform lett till att andelen personer med en bostadskostnad över taket, som stigit till 15 procent, nu sjunkit för att återigen ligga på 10 procent, vilket är en mycket låg andel sett till hela mätperioden. Dessa siffror gäller för mars 2022.

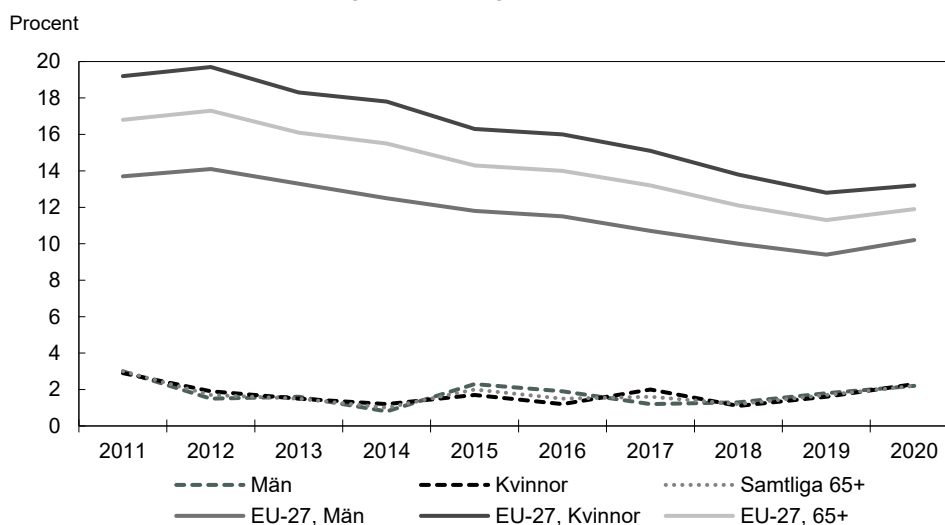
#### Pensionärers ekonomiska situation

Grundskyddet ska bidra till att upprätthålla en rimlig levnadsstandard för pensionärer. När grundskyddets funktion analyseras är det därför viktigt att undersöka hur förmånerna påverkar den ekonomiska situationen för de pensionärer som tar del av dem. Fattigdom brukar beskrivas som en avsaknad av resurser som medför att en person inte har den levnadsnivå som anses vara allmänt accepterad i samhället. Ibland används begrepp som utanförskap eller social exkludering. Vanligtvis avses dock ekonomisk fattigdom, dvs. låga inkomster och små ekonomiska tillgångar. Det saknas

dock givna kriterier för när en person ska betraktas som fattig. Beroende på vilket mått som används blir också analysen och utvecklingen olika över tid. De olika måtten har för- och nackdelar och för att få en så fullständig och rättvisande bild som möjligt bör därför flera mått användas i analysen.

Ett sätt att mäta fattigdom är att mäta andelen som lever i materiell fattigdom. För att räknas som fattig enligt det måttet ska personer inte ha råd med minst tre av nio nödvändiga varor eller tjänster.<sup>2</sup> Av diagram 3.4 framgår att andelen med materiell fattigdom, mätt på detta sätt, bland svenska pensionärer är låg. År 2020 beräknades 2,3 procent av kvinnorna och 2,2 procent av männen i åldern 65 år eller äldre leva i materiell fattigdom. Detta motsvarar ungefär 25 000 kvinnor och 21 000 män. Resultatet för 2020 innebär en svag ökning jämfört med föregående år då motsvarande andel var 1,6 procent av kvinnorna och 1,8 procent av männen. Nivån har dock varit tämligen konstant sedan 2006. Jämfört med övriga medlemsstater i EU är andelen kvinnor och män som lever i materiell fattigdom generellt sett mycket låg i Sverige. År 2020 rapporterade Eurostat att antalet pensionärer som lever i materiell fattigdom är som lägst i Sverige sett till EU:s 27 medlemsstater. Skillnaden mellan kvinnor och män är liten i Sverige, medan det i övriga EU är en betydligt större andel bland kvinnorna än bland männen som lever i materiell fattigdom. Denna skillnad har dock krympt över tid i takt med att antalet kvinnor som lever i materiell fattigdom i EU har minskat.

**Diagram 3.4 Andelen kvinnor och män samt samtliga 65 år eller äldre som lever i materiell fattigdom i Sverige och EU-27**

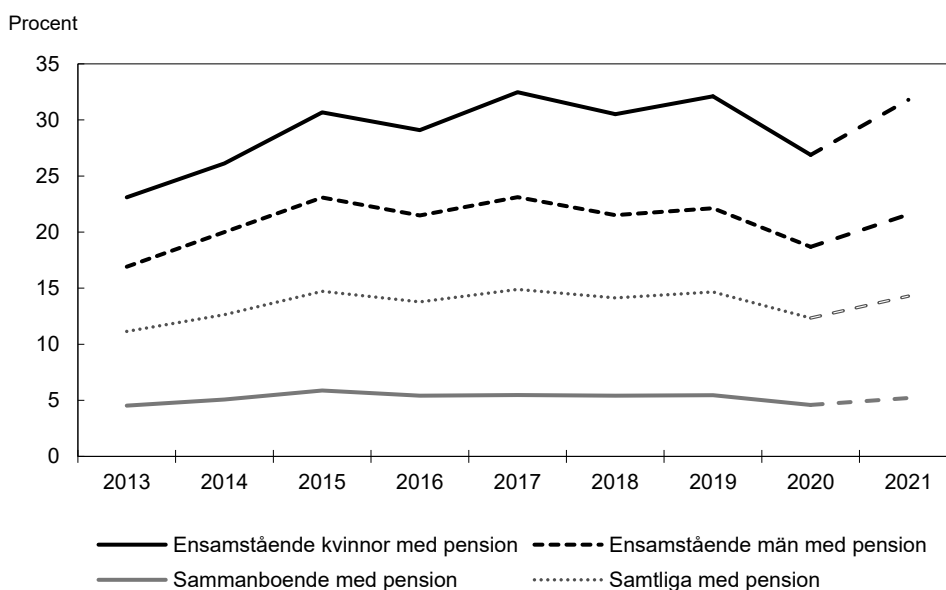


Anm.: EU-27 refererar till EU:s 27 medlemsstater.

Källa: Eurostat, EU-SILC.

<sup>2</sup> Låg materiell fattigdom definieras som avsaknad av tre av dessa: möjlighet till att betala oförutsedda utgifter, amortera på skulder, tillräcklig uppvärmning av bostaden, att äta kött, fisk eller motsvarande varannan dag, en veckas semester per år, TV, telefon, tvättmaskin och bil. Måttet används inom EU.



**Diagram 3.5 Andelen pensionärer, kvinnor och män, och samtliga med låg ekonomisk standard**

Anm.: Låg ekonomisk standard mäts som andelen personer som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är lägre än 60 procent av medianen för ekonomisk standard för samtliga. Prognos 2021.

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2013–2020.

Ett annat sätt att analysera fattigdom är att mäta andelen med låg ekonomisk standard, dvs. hur den ekonomiska standarden bland pensionärer förhåller sig till den ekonomiska standarden för befolkningen i stort. Låg ekonomisk standard<sup>3</sup> är ett internationellt vedertaget mått. Det definieras som den andel av befolkningen som har en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen för hela befolkningen. Eftersom pensionärernas ekonomiska situation relateras till hela befolkningen påverkas andelen pensionärer med låg ekonomisk standard också av inkomstutvecklingen för andra grupper i samhället.

Diagram 3.5 visar att den totala andelen pensionärer som har låg ekonomisk standard minskade mellan 2019 och 2020 från 15 procent till 12 procent. Motsvarande siffror för andelen ensamstående kvinnor med allmän pension och som har låg ekonomisk standard visar en större nedgång i andelen – från 32 procent till 27 procent. Denna minskning berodde dels på det förstärkta grundskyddet, dels på att medianinkomsten sett till hela befolkningen ökade i mindre utsträckning än pensionärernas inkomster. Medianinkomsten och därmed gränsen för låg ekonomisk standard ökade med enbart 1,5 procent samtidigt som inkomst- och tilläggspensionen ökade med 2,1 procent och garantipensionen ökade med 1,7 procent.

Sammantaget har detta bidragit till att andelen pensionärer med låg ekonomisk standard 2020 var lägre än i övriga befolkningen. Mellan 2015 och 2019 har andelen pensionärer med låg ekonomisk standard legat på liknande nivå som i den övriga befolkningen. År 2020 var andelen pensionärer med låg ekonomisk standard 12 procent jämfört med 15 procent i den övriga befolkningen. Året dessförinnan, 2019, var andelen 15 procent i båda grupperna.

Av diagram 3.5 framgår också att andelen pensionärer med låg ekonomisk standard har varierat med tiden. Sett över tid är ensamstående kvinnor den grupp av pensionärer med störst andel som har låg ekonomisk standard. Av diagrammet framgår att andelen pensionärer med låg ekonomisk standard förväntas öka 2021, vilket troligtvis beror på att inkomstutvecklingen i befolkningen i stort antas överstiga

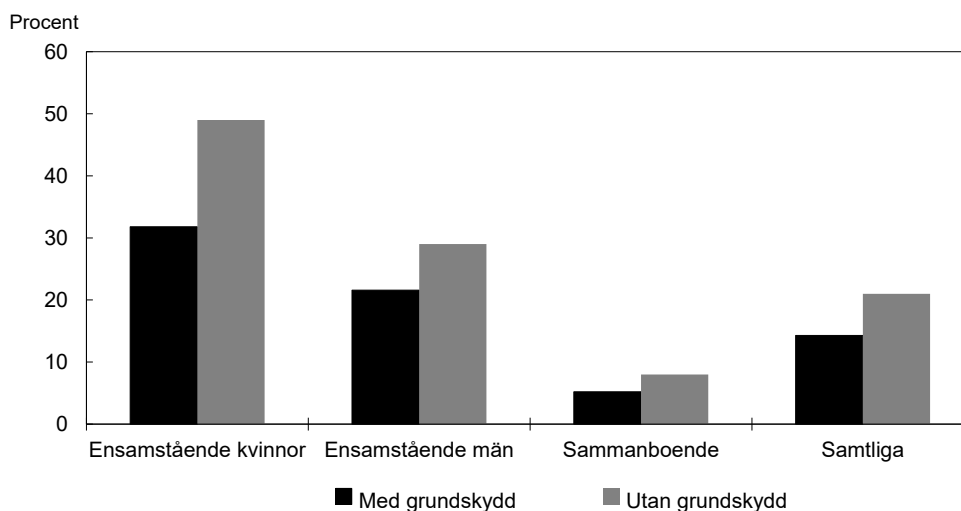
<sup>3</sup> Med ekonomisk standard avses hushållets sammanlagda disponibla inkomst korrigerad för stordriftsfördelar som hushållets sammansättning kan ge upphov till. Alla personer i ett hushåll antas ha samma ekonomiska standard.

såväl inkomstpensionernas utveckling (som följsamhetsindexeras<sup>4</sup>) som garanti-pensionens utveckling (som prisindexeras), vilket bidrar till att pensionärernas ekonomiska standard antas utvecklas svagare än i befolkningen i stort. För ensamstående kvinnor som är pensionärer förväntas ökningen vara som störst med 5 procentenheter – från 27 procent till 32 procent. För ensamstående män som är pensionärer förväntas andelen med låg ekonomisk standard att öka från 19 procent till 22 procent.

Att kvinnor är dominerande bland pensionärer med låg ekonomisk standard är delvis en konsekvens av att kvinnor lever längre än män och därmed i större utsträckning är ensamstående. Det beror också på att kvinnor ofta har en lägre inkomstgrundad pension till följd av att de tidigare förvärvsarbetade i lägre grad och i genomsnitt haft en lägre lön, både jämfört med kvinnor i dag och jämfört med män, se vidare avsnitt 3.6.1.

Grundskyddet har stor betydelse för att minska andelen med låg ekonomisk standard. Av diagram 3.6 framgår att närmare hälften (49 procent) av alla ensamstående kvinnor som är pensionärer skulle ha haft en låg ekonomisk standard om inte grundskyddet hade funnits, jämfört med cirka en tredjedel (32 procent) med grundskydd. För ensamstående män som är pensionärer är motsvarande andel 29 procent utan grundskydd respektive 22 procent med grundskydd. Även för sammanboende pensionärer påverkar grundskyddet andelen med en låg ekonomisk standard, även om variationen mindre. För samtliga pensionärer skulle andelen med låg ekonomisk standard varit nästan dubbelt så stor utan grundskyddet – 21 procent jämfört med 14 procent. Diagrammet visar tydligt att majoriteten av de pensionärer som är i behov av grundskyddets förmåner är kvinnor, och att förstärkningar av grundskyddet ökar den ekonomiska tryggheten för kvinnliga pensionärer, i synnerhet för dem som är ensamstående, på ett påtagligt sätt.

**Diagram 3.6 Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard med och utan grundskydd, prognos för 2021**



Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2020.

### 3.6.3 Efterlevande make ska ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara av omställningen efter ett dödsfall

Efterlevandepension till vuxna består av förmånerna omställningspension och änkepension. Båda förmånerna syftar till att ge ett ekonomiskt skydd till efterlevande

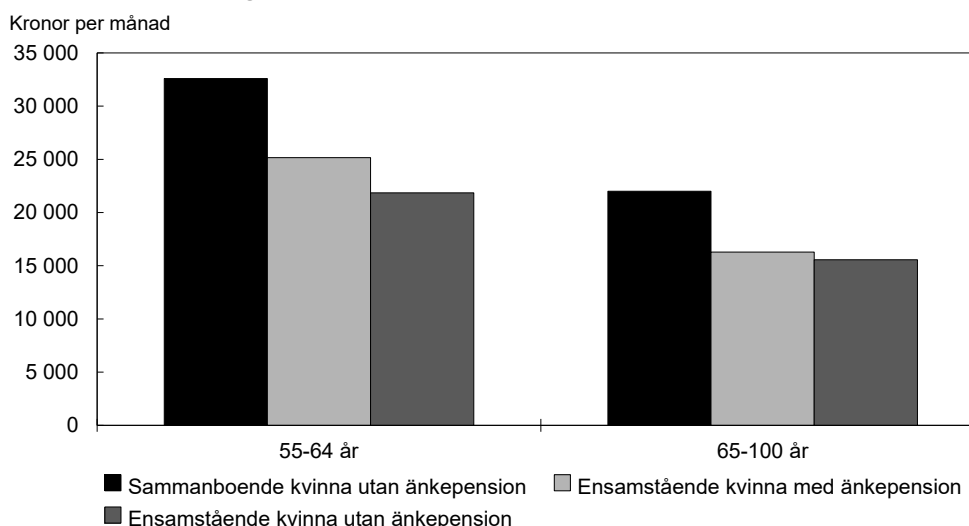
<sup>4</sup> Följsamhetsindexering motsvarar inkomstutvecklingen med ett avdrag på 1,6 procent.

vid ett dödsfall men är olika utformade och speglar olika generationers behov av ett efterlevandeskydd.

### Efterlevandepensionerna förbättrar den ekonomiska standarden för mottagarna

Vid en jämförelse av den ekonomiska standarden för sammanboende kvinnor utan änkepension, ensamstående kvinnor med änkepension och ensamstående kvinnor utan änkepension framgår det att kvinnor med änkepension har en högre ekonomisk standard än ensamstående kvinnor utan änkepension. Diagram 3.7 visar att kvinnor i åldersgrupperna 55 till 64 år respektive 65 till 100 år med änkepension har en högre ekonomisk standard än övriga ensamstående kvinnor. Sammanboende kvinnor har högst ekonomisk standard i båda åldersgrupperna. Skillnaden i ekonomisk standard är större för personer under 65 år eftersom reglerna avseende änkepension är mer generösa före 65 års ålder.

**Diagram 3.7 Ekonomisk standard för kvinnor med änkepension jämfört med övriga kvinnor, median 2020**



Anm.: Beräkningen är åldersstandardiserad eftersom änkor har en annan åldersstruktur än övriga kvinnor.

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2020.

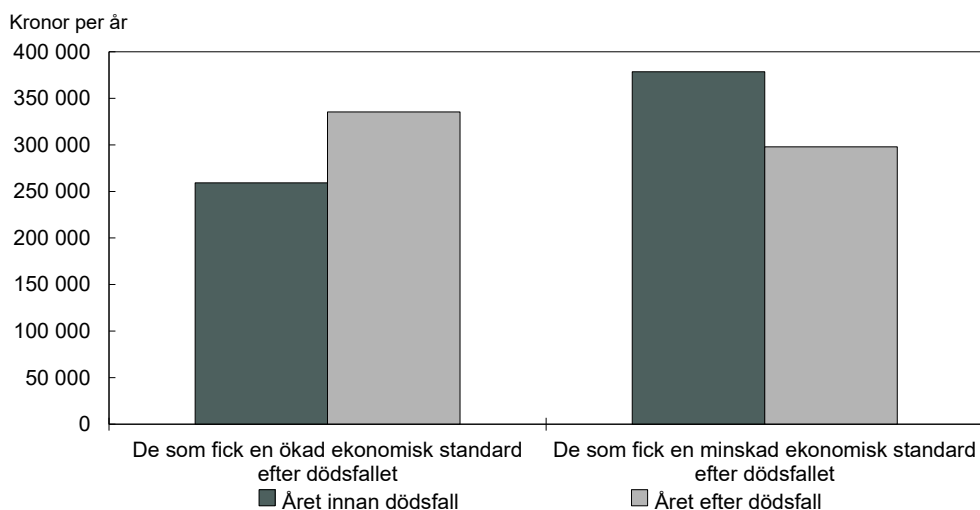
Omställningspension betalas ut till kvinnor och män under 65 års ålder. I de flesta fall ges stödet under ett år för att underlätta den efterlevande makens omställning omedelbart efter ett dödsfall. Om den efterlevande har vårdnaden om barn kan omställningspension betalas ut under en längre tid. Det kallas förlängd omställningspension.

Diagram 3.8 visar efterlevande som fick en högre ekonomisk standard respektive dem som fick en lägre ekonomisk standard efter makens/sambons dödsfall samt hur mycket den ekonomiska standarden förändrades för dessa efter dödsfallet. Socialdepartementets beräkningar visar att omkring 40 procent av de efterlevande fick en lägre ekonomisk standard efter dödsfallet och ca 60 procent fick en högre ekonomisk standard efter dödsfallet. De som fick en lägre ekonomisk standard året efter dödsfallet sänkte i snitt sin ekonomiska standard med 32 procent. Om inte omställningspensionen hade funnits, skulle sänkningen ha varit 47 procent, dvs. större.<sup>5</sup> Detta indikerar att omställningspensionen sannolikt har underlättat den ekonomiska omställningen för dessa personer.

<sup>5</sup> I STAR-urvalet 2020.

Att ca 60 procent av gruppen fick en ökning i ekonomisk standard året efter makens dödsfall beror sannolikt på att de som har tjänstepension genom sitt kollektivavtal automatiskt har en tjänstegrupplivförsäkring (TGL) samt att många har efterlevandeskydd inom ramen för sin tjänstepension.<sup>6</sup> Dessutom är det många personer som har realisationsvinster till följd av fastighetsförsäljning året efter en makes/sambos dödsfall. Det är således även andra faktorer än enbart omställningspensionen som kan påverka den ekonomiska standarden för den efterlevande maken/sambon.

**Diagram 3.8 Ekonomisk standard året innan och året efter make/sambos dödsfall för kvinnor och män under 65 år med omställningspension, median 2020 inom respektive grupp**



Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2020.

### 3.6.4 Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare

#### Handläggningen av allmän pension fungerar väl, men fortsatt långa handläggningstider för bostadstillägg

Majoriteten av utbetalningarna av allmän pension har genomförts i tid. I stort sett alla som har ansökt om allmän pension och som är bosatta i Sverige har fått sin första utbetalning fr.o.m. önskad månad, förutsatt att ansökan har kommit in i tid till myndigheten. Handläggningstiden för internationella ärenden ökade dock under 2021 jämfört med föregående år. Handläggningen av internationella ärenden påverkas fortfarande i hög grad av en dom som EU-domstolen meddelade 2017, som medför förändringar inom handläggningen av garantipension.<sup>7</sup> Utlandsärenden hanteras manuellt och är beroende av information från andra länder, vilket ofta innebär fördröjning i handläggningen. Det har inte identifierats några könsskillnader i handläggningstiderna, varken för nationella eller internationella ärenden.

Den genomsnittliga handläggningstiden för nyansökningar av bostadstillägg har förbättrats något under året — från 104 dagar för 2020 till 96 dagar 2021. Den totala ärendebalansen har minskat något och handläggningstiden för ansökningar inkomna och avslutade under 2021 uppgår till 56 dagar, vilket kan jämföras med 82 dagar för 2020. Det fanns emellertid 2021 ungefär 3 000 ansökningar som var äldre än sex månader.

<sup>6</sup> Analys av efterlevandestödet, Pensionsmyndigheten 2018.

<sup>7</sup> EU-domstolens dom i mål C-189/16-Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten, EU:C:2017:946.

## **Användningen av prognostjänsten minPension.se fortsätter att öka, men prognosen skapar också frågor kring pensionen**

Antalet användare av prognostjänsten minPension.se fortsätter att öka. Antalet unika personer (både pensionssparare och pensionärer) som gjorde en prognos under 2021 uppgick till drygt 2,2 miljoner, en ökning med drygt 400 000 jämfört med 2020. Det motsvarar 28 procent av samtliga pensionssparare och pensionärer och är en ökning jämfört med 2020 då motsvarande andel var 23,4 procent (22,3 procent 2019). Av dessa 2,2 miljoner var 46 procent kvinnor och 54 procent män. Prognostjänsten riktar sig till dem som ännu inte har gått i pension.

Eftersom tjänsterna som tillhandahålls av minPension.se har förändrats över tid är det i dag mer relevant att titta på det totala antalet användare. Under 2021 var det 4,3 miljoner unika användare (aktiva och inaktiva) av tjänsterna hos minPensions.se, dvs. drygt 55 procent av alla pensionssparare och pensionärer.

En större andel pensionssparare uppgav 2021 jämfört med 2020 att de vet hur de kan ta reda på hur stor deras pension väntas att bli och vilken betydelse pensioneringstidpunkten har för pensionen. Antalet nyregistreringar, inloggningar och gjorda prognoser på minPension.se har ökat över tid. Av pensionsspararna uppgav 73 procent att de hade en viss, god eller mycket god uppfattning om hur stor deras pension kan komma att bli. Motsvarande andel av pensionärerna var 88 procent. Män uppgav i något större utsträckning än kvinnor att de hade en god eller en viss uppfattning om hur stor den framtida pensionen kan komma att bli. Pensionssparare i åldern 55 år eller äldre sade sig i större utsträckning ha en uppfattning om hur stor deras pension kan komma att bli.

Ungefär 60 procent av tillfrågade pensionssparare och pensionärer uppgav att de visste hur de kan ta reda på hur stor deras framtida pension kan komma att bli, vilket var något fler än 2020. Fler män än kvinnor uppgav att de visste hur de kunde ta reda på hur stor den framtida pensionen blir. Andelen av pensionsspararna som tyckte att det var lätt att förstå hur pensionssystemet fungerar var dock låg, för 2021 var andelen 17 procent.

## **Kunskaperna om livsinkomstens betydelse ökar något**

Målet om att kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män bedöms utifrån hur stor andel av tillfrågade pensionssparare och pensionärer som på en öppen fråga har angett något eller några av alternativen livsinkomst, pensioneringstidpunkt och tjänstepension som de faktorer som påverkar den framtida pensionen mest. 45 procent av pensionsspararna och 61 procent av pensionärerna har angett något som härrör till livsinkomsten, vilket avser svar som lön/vad jag tjänar, antal år jag arbetar, hur mycket jag arbetar, heltid/deltid samt att jag betalar skatt och liknande. 11 procent av pensionsspararna och 6 procent av pensionärerna har angett pensioneringstidpunkten. 3 procent av pensionsspararna och 5 procent av pensionärerna har angett tjänstepensionen. Något fler angav pensioneringstidpunkten 2021 jämfört med föregående år. Det vanligast förekommande enskilda svaret bland pensionssparare var det privata sparandet vilket angavs av 33 procent. Det indikerar att många pensionssparare överskattar det privata sparandets betydelse.

## **3.7 Regeringens bedömning av måluppfyllelsen**

Ett av målen för utgiftsområdet är att kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Garantipensionen och äldreförsörjningsstödet är värdesäkrade genom dess koppling till prisutvecklingen.

För att mäta om bostadstillägget är värdesäkrat analyseras andelen av dem med bostadstillägg som har en bostadskostnad över bostadskostnadstaket. Resultatredovisningen visar att senare förstärkningar av grundskyddet har haft effekt. I mars 2022 var det 10 procent som hade en bostadskostnad över bostadskostnadstaket, vilket regeringen bedömer vara en låg andel. Mot bakgrund av att garantipensionen och äldreförsörjningsstödet är värdesäkrade genom kopplingen till prisbasbeloppet och att det fortsatt är en låg andel personer med en bostadskostnad över bostadskostnadstaket bedömer regeringen att målet är uppfyllt.

Eftersom grundskyddet ska bidra till att upprätthålla en rimlig levnadsstandard för pensionärer gör regeringen även en bedömning av den ekonomiska standarden bland pensionärerna. Resultatredovisningen visar att andelen pensionärer med låg ekonomisk standard<sup>8</sup> och materiell fattigdom<sup>9</sup> ligger på förhållandevis låga nivåer. Om andelen pensionärer som lever i materiell fattigdom fortsätter att öka, kan det röra sig om en trend. Vad gäller låg ekonomisk standard är det ett relativt mått, och den ökade andelen pensionärer med låg ekonomisk standard beror bl.a. på att den ekonomiska standarden bland andra grupper i befolkningen relativt sett ökat mer till följd av inkomstutvecklingen. Det är viktigt att fortsatt följa den ekonomiska klyftan mellan pensionärer och förvärvsaktiva personer, som ökade något 2021. Sammantaget visar resultatredovisningen att resultaten skiljer sig åt mellan kvinnor och män samt ur ett internationellt perspektiv där Sverige skiljer sig åt från andra länder genom att över tid ha haft en mycket låg andel pensionärer som lever i materiell fattigdom. Regeringens samlade bedömning är att pensionssystemets grundskydd bidrar till att minska andelen pensionärer med låg ekonomisk standard och andelen som lever i materiell fattigdom. Det är emellertid regeringens mening att det finns vissa risker förknippade med ett generöst grundskydd även om grundskyddets förmåner har en betydelse för att säkerställa en rimlig ekonomisk situation för pensionärer med en låg inkomstgrundad pension. Den bärande principen i det allmänna pensionssystemet, den s.k. livsinkomstprincipen, grundar sig på arbete och att det ska finnas en tydlig koppling mellan förvärvsinkomster under livet och den inkomstgrundade allmänna pensionen. För det fall att grundskyddet ligger på en för hög nivå finns det en risk att det s.k. respektavståndet krymper, dvs. skillnaden i pension efter skatt för en person med ett långt arbetsliv jämfört med en person med fullt grundskydd, och att incitamenten till arbete därmed minskar.

Efterlevandeskyddet till vuxna består av änkepension och omställningspension. Förmånerna är konstruerade på olika sätt men resultatredovisningen visar att både änkepensionen och omställningspensionen bidrar till att höja den ekonomiska standarden för många av dem som får förmånerna. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att målet om att efterlevande ska ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter dödsfall är uppfyllt.

Regeringen bedömer att vissa delar av Pensionsmyndighetens ärendehandläggning fungerar väl, medan andra delar uppvisar brister. Den långa handläggningstiden inom bostadstillägg är bekymmersam. Resultaten har förbättrats något sedan föregående år, men det är viktigt att resultatet fortsätter att förbättras så att fler kvinnor och män får de förmåner de har rätt till i rätt tid. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att myndighetens resultat avseende målet om att administrationen för ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare endast till viss del är uppfyllt.

<sup>8</sup> Låg ekonomisk standard innebär en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen för hela befolkningen.

<sup>9</sup> Låg materiell fattigdom definieras som avsaknad av tre av dessa: möjlighet till att betala oförutsedda utgifter, amortera på skulder, tillräcklig uppvärmning av bostaden, att äta kött, fisk eller motsvarande varannan dag, en veckas semester per år, TV, telefon, tvättmaskin och bil. Måttet används inom EU.

Antalet användare av prognostjänsten minPension.se fortsätter att öka, vilket ger fler pensionssparare möjlighet att bedöma sin framtida pension. Regeringen bedömer att målet om att informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den är uppfyllt.

Samtidigt som antalet prognoser fortsätter att öka går det inte att se någon nämnvärd ökning vad gäller kvinnors och mäns kunskap om livsinkomstens betydelse. Andelen som har kännedom om vilka faktorer som har störst betydelse för pensionen har inte förändrats nämnvärt de senaste åren. Många pensionssparare överskattar det privata sparandets betydelse. Mot bakgrund av det bedömer regeringen att målet om att kunskapen om livsinkomstens betydelse ska öka för kvinnor och män endast delvis är uppfyllt.

### **3.8 Politikens inriktning**

Alla pensionärer, såväl kvinnor som män, ska kunna känna en ekonomisk trygghet när de lämnar arbetslivet, och de som har jobbat ett helt arbetsliv har rätt till tillräckliga pensioner som ger en värdig ålderdom med god livskvalitet. Den bärande principen i det allmänna pensionssystemet, livsinkomstprincipen, grundar sig på arbete och att det ska finnas en tydlig koppling mellan förvärvsinkomster under livet och den inkomstgrundade allmänna pensionen. Det ska löna sig att arbeta och att ha arbetat. Det är centralt för att klara finansieringen av den generella välfärden, särskilt i ljuset av en åldrande befolkning. För att dagens pensionärer, och även framtidens pensionärer, ska få en god ekonomisk tillvaro även på sikt är det således avgörande att alla som kan arbeta också gör det.

Det ankommer på politiken att utforma välfärdssystem som skapar incitament och drivkrafter för arbete eftersom det bidrar till det gemensamma väståndet. Det är därför inte önskvärt att grundskyddets förmåner ligger på en för hög nivå, eftersom det leder till att arbete inte lönar sig i lika stor utsträckning relativt sett.

För de flesta pensionärer utgör den inkomstgrundade pensionen den huvudsakliga delen av den allmänna pensionen, men för de pensionärer som exempelvis har arbetat med låg lön under lång tid utgör grundskyddet alltjämt en viktig del av inkomsten. Grundskyddet för pensionärer är avgörande för att skydda ekonomiskt svaga äldre och för att motverka ekonomisk utsatthet under ålderdomen. Även efterlevandeförmånerna änkepension och omställningspension är viktiga för att förbättra den ekonomiska situationen vid ålderdom eller vid dödsfall hos make eller maka. Tillsammans utgör dessa förmåner en viktig ekonomisk bas för Sveriges pensionärer.

#### **3.8.1 Arbetet för mer jämställda pensioner fortsätter**

Den främsta anledningen till att kvinnor i genomsnitt har lägre pension än vad män har är att kvinnors arbetskraftsdeltagande är lägre än mäns under arbetslivet. Kvinnor har i genomsnitt lägre lön än vad män har och arbetar även i större utsträckning deltid. Därutöver sker kvinnors inträde och utträde på arbetsmarknaden senare respektive tidigare än mäns. Ett inte jämställt arbetsliv återspeglas senare i en inte jämställd pension eftersom pensionen i hög grad grundar sig på inkomsterna under livet. Regeringen har ett särskilt fokus på att följa och analysera hur skillnaden i kvinnors och mäns pension utvecklas och kommer att arbeta vidare långsiktigt för mer jämställda pensioner.

### 3.9 Förslag om justering av den nedre inkomstgränsen i det särskilda bostadstillägget

#### 3.9.1 Ärendet och dess beredning

Förslaget har tagits fram inom Socialdepartementet och har beretts under hand med Pensionsmyndigheten, som inte har några synpunkter på förslaget.

#### 3.9.2 Justering av den nedre inkomstgränsen i det särskilda bostadstillägget för personer födda 1937 eller tidigare

**Regeringens förslag:** Vid beräkning av särskilt bostadstillägg för personer som är födda 1937 eller tidigare ska inkomsterna anses utgöra lägst en tolfedel av 2,47 prisbasbelopp för den som är ogift, och 2,235 prisbasbelopp för den som är gift, allt efter skatteavdrag.

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för bostadstillägg som avser tid före utgången av 2022.

**Skälen för regeringens förslag:** Särskilt bostadstillägg kan bl.a. betalas ut till pensionärer som får bostadstillägg. Det särskilda bostadstillägget är inkomstprövat och betalas ut om inkomsten, efter avdrag för skälig bostadskostnad, understiger en skälig levnadsnivå. Vid beräkning av särskilt bostadstillägg används i princip samma inkomster som vid beräkning av bostadstillägg. Beräkningen är dock annorlunda, bl.a. genom att det i fråga om särskilt bostadstillägg är inkomsten efter skatteavdrag som används medan det vid beräkningen av bostadstillägg är inkomsten före skatteavdrag. Vid beräkning av särskilt bostadstillägg finns det också en nedre gräns för vilken inkomst som lägst ska användas. Den nedre gränsen för personer födda 1937 eller tidigare är, per år, 2,221 prisbasbelopp för den som är ogift och 1,986 prisbasbelopp för den som är gift. Bestämmelsen innebär att om den faktiska inkomsten understiger den nedre gränsen påförs pensionären en fiktiv inkomst upp till den nedre inkomstgränsen.

När grundnivån i garantipensionen höjdes den 1 januari 2020 gjorde regeringen, med hänvisning till höjningen, bedömningen att den nedre inkomstgränsen i det särskilda bostadstillägget för personer som är födda 1937 eller tidigare samtidigt skulle justeras (prop. 2018/19:134, bet. 2019/20:SfU7, rskr. 2019/20:12). Grundnivån i garantipensionen höjdes ytterligare fr.o.m. den 1 augusti 2022 (prop. 2021/22:269, bet. 2021/22:FiU49, rskr. 2021/22:463). Någon justering av den nedre inkomstgränsen i det särskilda bostadstillägget gjordes dock inte i det senare lagstiftningsärendet. Regeringen bedömer att den nedre inkomstgränsen på samma sätt som gjordes i det tidigare lagstiftningsärendet bör justeras på så sätt att den även fortsatt motsvarar den maximala garantipensionen till personer födda 1937 eller tidigare. Förslaget innebär att den nedre inkomstgränsen för personer födda 1937 eller tidigare blir, per år, 2,47 prisbasbelopp för den som är ogift och 2,235 prisbasbelopp för den som är gift.

#### 3.9.3 Konsekvenser

Förslaget berör ett fåtal personer och bedöms därför få en marginell effekt på statens budget och för Pensionsmyndigheten. För den enskilde innebär det att den nedre inkomstgränsen i det särskilda bostadstillägget återgår till att motsvara nivån för garantipension för personer födda 1937 eller tidigare.



### 3.9.4 Författningskommentar

#### Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

102 kap.

30 §

I paragrafen finns bestämmelser om vilken nedre gräns som ska användas avseende inkomsterna som ska beaktas vid beräkning av särskilt bostadstillägg.

Ändringen i *andra stycket* innebär att för den som är född 1937 eller tidigare ska inkomsterna i stället för de belopp som anges i 17 §, efter avdrag för beräknad preliminär skatt enligt första stycket, anses utgöra lägst en tolfedel av 2,47 prisbasbelopp för den som är ogift, och 2,235 prisbasbelopp för den som är gift.

## 3.10 Budgetförslag

### 3.10.1 1:1 Garantipension till ålderspension

**Tabell 3.6 Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension**

Tusental kronor

2021	Utfall	14 043 735	Anslagssparande	97 365
2022	Anslag	17 100 400 <sup>1</sup>	Utgiftsprognos	17 148 200
<b>2023</b>	<b>Förslag</b>	<b>25 629 100</b>		
2024	Beräknat	31 330 900		
2025	Beräknat	32 209 500		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 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.

### Skälen för regeringens förslag

**Tabell 3.7 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:1 Garantipension till ålderspension**

Tusental kronor

	2023	2024	2025
<b>Anvisat 2022<sup>1</sup></b>	<b>13 416 400</b>	<b>13 416 400</b>	<b>13 416 400</b>
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	9 363 000	9 139 000	9 585 000
<i>varav BP23</i>	<i>10 462 000</i>	<i>10 638 000</i>	<i>11 084 000</i>
– <i>Korrigerig av anslagsnivån för GARP och ÅFS</i>	<i>800 000</i>	<i>859 000</i>	<i>767 000</i>
– <i>Höjd garantipension och förstärkt bostadstillägg</i>	<i>9 662 000</i>	<i>9 779 000</i>	<i>10 317 000</i>
Makroekonomisk utveckling	2 139 500	7 553 800	7 703 900
Volym	710 200	1 221 700	1 504 200
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>25 629 100</b>	<b>31 330 900</b>	<b>32 209 500</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Antalet pensionärer med garantipension har i princip minskat varje år sedan förmånen infördes 2003 som följd av att nytillkomna pensionärer har inkomstgrundad pension i högre utsträckning än äldre pensionärer. I december 2021 var antalet kvinnor med garantipension ca 527 000 och antalet män var ca 161 900.

Riksdagen beslutade i juni 2022 (prop. 2021/22:269, bet. 2021/22:FiU49, rskr. 2021/22:463) att höja grundnivån i garantipensionen med 1 000 kronor per månad fr.o.m. augusti 2022, vilket ökar utgifterna på anslaget. Reformen medför även att antalet personer med garantipension ökar med ca 300 000 personer. Volymökningen kommer dock att dämpas något till följd av att utbetalning av garantipension till pensionärer som är bosatta inom EES, i Schweiz eller i Förenade kungariket kommer att upphöra fr.o.m. den 1 januari 2023. Detta omfattar ca 58 000 personer. Även reformen om justerade åldersgränser i pensionssystemet har en dämpande effekt på antalet personer med garantipension. Antalet pensionärer med garantipension förväntas vara 993 000 personer 2023 och 1 002 000 personer 2024.

Vidare ökas anslaget jämfört med den av riksdagen beslutade budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:SfU2, rskr. 2021/22:104). Medel behöver tillföras anslaget eftersom riksdagens beslut i enlighet med regeringens proposition Borttagande av regler för tillgodoräknande av försäkringstid i vissa situationer (prop. 2021/22:237, bet. 2021/22:SfU30, rskr. 2021/22:425) innebär att regeln tas bort fr.o.m. den 1 januari 2023. Det medför att utgifterna blir högre än det som beslutades av riksdagen i budgetpropositionen för 2022.

Prisbasbeloppet beräknas att öka under åren 2023–2025, vilket medför en höjande effekt på utgiftsnivån. Följsamhetsindexeringen beräknas att öka i en något mindre utsträckning i förhållande till prisbasbeloppet för åren 2023–2025, vilket även det medför en höjande effekt på utgiftsnivån.

Regeringen föreslår att 25 629 100 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Garantipension till ålderspension* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 31 330 900 000 kronor respektive 32 209 500 000 kronor.

### 3.10.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

**Tabell 3.8 Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna**

Tusental kronor

2021	Utfall	9 359 852	Anslagssparande	-242 548
2022	Anslag	8 834 900 <sup>1</sup>	Utgiftsprognos	8 914 600
<b>2023</b>	<b>Förslag</b>	<b>8 580 400</b>		
2024	Beräknat	8 090 500		
2025	Beräknat	7 648 400		

<sup>1</sup> Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2022 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.

## Skälen för regeringens förslag

**Tabell 3.9 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna**

Tusental kronor

	2023	2024	2025
<b>Anvisat 2022<sup>1</sup></b>	<b>8 834 900</b>	<b>8 834 900</b>	<b>8 834 900</b>
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	92 000	184 000	187 000
Makroekonomisk utveckling	425 800	632 300	836 200
Volymer	-772 300	-1 560 700	-2 209 700
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>8 580 400</b>	<b>8 090 500</b>	<b>7 648 400</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Änkepensionen avskaffades 1990 och ersattes då av den tidsbegränsade och könsneutrala omställningspensionen. Övergångsbestämmelserna till reformen innebär dock att änkepensionen kommer att finnas kvar under decennier, och nya änkepensioner beviljas fortfarande enligt det äldre systemet. Omställningspensionen är tidsbegränsad till i normalfallet ett år och betalas endast ut till efterlevande som är yngre än 65 år (66 år fr.o.m. 2023) medan änkepensionen ofta är livsvarig. Änkepension är därför dominerande i både antal och kostnader och svarar för ungefär 92 procent av de totala utgifterna inom anslaget.

Antalet kvinnor med änkepension var ca 208 000 i december 2021. För åren 2022–2025 beräknas antalet kvinnor med änkepension att minska med drygt 11 000 personer per år. Antalet kvinnor och män med omställningspension var ca 4 500 respektive 1 700 i december 2021. Prognosen för åren framöver är att antalet kvinnor och män med omställningspension kommer att vara i princip oförändrat.

Sammantaget innebär detta att utgifterna på anslaget beräknas minska med mellan 4 och 6 procent per år.

Regeringen föreslår att 8 580 400 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Efterlevandepensioner till vuxna* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 8 090 500 000 kronor respektive 7 648 400 000 kronor.

### 3.10.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

**Tabell 3.10 Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer**

Tusental kronor

2021	Utfall	10 595 261	Anslagssparande	-86 230
2022	Anslag	12 234 400 <sup>1</sup>	Utgiftsprognos	12 237 900
<b>2023</b>	<b>Förslag</b>	<b>13 448 100</b>		
2024	Beräknat	13 771 300		
2025	Beräknat	13 964 400		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 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.

## Skälen för regeringens förslag

**Tabell 3.11 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer**

Tusental kronor

	2023	2024	2025
<b>Anvisat 2022<sup>1</sup></b>	<b>11 836 400</b>	<b>11 836 400</b>	<b>11 836 400</b>
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	1 269 000	1 021 000	1 056 000
<i>varav BP23</i>	-8 423 000	-8 199 000	-8 257 000
– <i>Garantitillägg</i>	-9 405 000	-9 175 000	-9 280 000
– <i>Höjd garantipension och förstärkt bostadstillägg</i>	982 000	976 000	1 023 000
Makroekonomisk utveckling	35 400	296 800	546 000
Volymer	307 300	617 100	526 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>13 448 100</b>	<b>13 771 300</b>	<b>13 964 400</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Bostadstillägg är inkomstprövat och statens utgifter för förmånen beror därför på pensionärernas inkomster och förmögenheter. En ökning av pensionsinkomsterna minskar behovet av bostadstillägg i genomsnitt. Att det totala antalet pensionärer har ökat över tid har dock inneburit att även antalet pensionärer som får bostadstillägg har ökat, även om andelen av pensionärerna som får bostadstillägg har minskat. Antalet kvinnor och män som fick bostadstillägg i december 2021 var 213 400 kvinnor respektive 81 700 män. Antalet personer som får bostadstillägg beräknas öka bl.a. till följd av att antalet ålderspensionärer förväntas öka samt till följd av riksdagens beslut att höja bostadstillägget från augusti 2022 (prop. 2021/22:269, bet. 2021/22:FiU49, rskr. 2021/22:463 samt prop. 2021/22:180, bet. 2021/22:SfU26, rskr. 2021/22:386).

Reformen om justerade åldersgränser i pensionssystemet har en dämpande effekt på volymen. Antalet pensionärer som får bostadstillägg förväntas vara 305 500 personer 2023 och 304 800 personer 2024.

Anslagsnivån minskas med 9 405 000 kronor 2023 eftersom den förra regeringens förslag om införande av en ny förmån, garantitillägg i bostadstillägget, inte antogs av riksdagen (prop. 2021/22:99 och prop. 2021/22:255, bet. 2021/22:FiU21, rskr. 2021/22:403).

Förutom pensionärernas inkomster och förmögenheter påverkas statens utgifter för bostadstillägg även av bostadskostnadernas utveckling. Medelbeloppen för sådana kostnader har ökat för både kvinnor och män sedan 2003, främst på grund av stigande bostadskostnader och regeländringar avseende bostadstillägget.

Även pensionärers benägenhet att ansöka om bostadstillägg påverkar utgiftsutvecklingen. Det är inte känt hur många pensionärer som är berättigade till bostadstillägg, men som av någon anledning inte ansöker om förmånen. En större kunskap och kännedom om förmånen samt en förändrad benägenhet att ansöka om bostadstillägg kan därför påverka antalet personer som får bostadstillägg och därmed även utgifterna på anslaget.

Regeringen föreslår att 13 448 100 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 13 771 300 000 kronor respektive 13 964 400 000 kronor.

### 3.10.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd

**Tabell 3.12 Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd**

Tusental kronor

2021	Utfall	1 204 060	Anslagssparande	-66 941
2022	Anslag	1 195 200 <sup>1</sup>	Utgiftsprognos	1 166 000
<b>2023</b>	<b>Förslag</b>	<b>1 105 400</b>		
2024	Beräknat	1 241 900		
2025	Beräknat	1 341 900		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

#### Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken.

#### Skälen för regeringens förslag

**Tabell 3.13 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:4 Äldreförsörjningsstöd**

Tusental kronor

	2023	2024	2025
<b>Anvisat 2022<sup>1</sup></b>	<b>1 252 200</b>	<b>1 252 200</b>	<b>1 252 200</b>
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	-220 000	-202 000	-153 000
<i>varav BP23</i>	<i>-363 000</i>	<i>-393 000</i>	<i>-322 000</i>
– Garantitillägg	115 000	125 000	145 000
– Korrigering av anslagsnivån för GARP och ÄFS	-300 000	-383 000	-346 000
– Höjd garantipension och förstärkt bostadstillägg	-178 000	-135 000	-121 000
Makroekonomisk utveckling	87 800	179 400	228 200
Volym	-14 600	12 300	14 500
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>1 105 400</b>	<b>1 241 900</b>	<b>1 341 900</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Äldreförsörjningsstöd garanterar en lägsta ekonomisk standard för personer som är 65 år eller äldre (66 år fr.o.m. 2023). Stödet är inkomstprövat och avräknas mot alla andra inkomster. I praktiken innebär det att äldreförsörjningsstöd lämnas till personer som är över 65 år och som inte har en tillräcklig pension, vilket oftast är personer som har bosatt sig i Sverige i ett relativt sent skede i livet. I december 2021 fick 15 000 kvinnor och 11 500 män äldreförsörjningsstöd. Åren 2022 och 2023 förväntas antalet personer som får äldreförsörjningsstöd minska jämfört med 2021 för att sedan öka 2024 och 2025. Antalet pensionärer som får äldreförsörjningsstöd förväntas vara 22 500 personer 2023 och 22 800 personer 2024.

Anslagsnivån ökas med 115 000 000 kronor 2023 eftersom den förra regeringens förslag om införande av en ny förmån, garantitillägg i bostadstillägget, inte antogs av riksdagen (prop. 2021/22:99 och prop. 2021/22:255, bet. 2021/22:FiU21, rskr. 2021/22:403).

Antalet personer som får äldreförsörjningsstöd beräknas öka under kommande år eftersom en större andel av dem som är födda 1938 eller senare är berättigade till förmånen jämfört med dem som är födda 1937 eller tidigare. Vidare ger avskaffandet

av undantaget från kvalificeringsregeln för garantipension för flyktingar och andra skyddsbehövande (prop. 2021/22:237, bet. 2021/22:SfU30, rskr. 2021/22:425) fr.o.m. den 1 januari 2023 en viss volymhöjande effekt avseende nybeviljande. Nivån på anslaget kopplat till denna reform sänks emellertid jämfört med den av riksdagen beslutade budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:SfU2, rskr. 2021/22:104). Anslaget sänks eftersom riksdagens beslut i enlighet med regeringens proposition Borttagande av regler för tillgodoräknande av försäkringstid i vissa situationer (prop. 2021/22:237, bet. 2021/22:SfU30, rskr. 2021/22:425) innebär att regeln tas bort fr.o.m. den 1 januari 2023. Det medför att utgifterna blir lägre än det som beslutades av riksdagen i budgetpropositionen för 2022.

Reformer som innebär en höjning av bostadstillägget och garantipensionen (prop. 2021/22:269, bet. 2021/22:FiU49, rskr. 2021/22:463 samt prop. 2021/22:180, bet. 2021/22:SfU26, rskr. 2021/22:386) och reformen om justerade pensionsåldrar har dock en viss dämpande effekt på nämnda volymökningar och således på utgifterna för anslaget.

Regeringen föreslår att 1 105 400 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 *Äldreförsörjningsstöd* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 1 241 900 000 kronor respektive 1 341 900 000 kronor.

### 3.10.5 1:5 Inkomstpensionstillägg

**Tabell 3.14 Anslagsutveckling 1:5 Inkomstpensionstillägg**

Tusental kronor

2021	Utfall	2 034 811	Anslagssparande	-44 811
2022	Anslag	6 121 000 <sup>1</sup>	Utgiftsprognos	6 121 000
<b>2023</b>	<b>Förslag</b>	<b>5 926 000</b>		
2024	Beräknat	5 762 000		
2025	Beräknat	5 772 000		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

#### Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för inkomstpensionstillägg enligt socialförsäkringsbalken.

#### Skälen för regeringens förslag

**Tabell 3.15 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:5 Inkomstpensionstillägg**

Tusental kronor

	2023	2024	2025
<b>Anvisat 2022<sup>1</sup></b>	<b>6 121 000</b>	<b>6 121 000</b>	<b>6 121 000</b>
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	-310 000	-310 000	-310 000
Makroekonomisk utveckling			
Volym	115 000	-49 000	-39 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>5 926 000</b>	<b>5 762 000</b>	<b>5 772 000</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Inkomstpensionstillägg påverkas av storleken på ålderspensionärernas inkomstgrundade allmänna ålderspension och antalet år med pensionsgrundande

inkomst. Eftersom förmånsbeloppet inte indexeras så påverkas anslaget över tid av volymutvecklingen. Reformen om justerade åldersgränser i pensionssystemet har en dämpande effekt på volymen.

I december 2021 var det 761 600 kvinnor och 485 800 män som fick inkomstpensionstillägg. Antalet personer som får inkomstpensionstillägg beräknas vara 1 243 000 personer 2023 och 1 225 000 personer 2024.

Regeringen föreslår att 5 926 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:5 *Inkomstpensionstillägg* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 5 762 000 000 kronor respektive 5 772 000 000 kronor.

### 3.10.6 2:1 Pensionsmyndigheten

**Tabell 3.16 Anslagsutveckling 2:1 Pensionsmyndigheten**

Tusental kronor

2021	Utfall	777 905	Anslagssparande	-10 442
2022	Anslag	865 228 <sup>1</sup>	Utgiftsprognos	846 561
<b>2023</b>	<b>Förslag</b>	<b>705 136</b>		
2024	Beräknat	716 690 <sup>2</sup>		
2025	Beräknat	755 115 <sup>3</sup>		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

<sup>2</sup> Motsvarar 695 616 tkr i 2023 års prisnivå.

<sup>3</sup> Motsvarar 716 491 tkr i 2023 års prisnivå.

#### Ändamål

Anslaget får användas för Pensionsmyndighetens förvaltningsutgifter. Anslaget får även användas för utgifter för den verksamhet som bedrivs av Min Pension i Sverige AB.

#### Skälen för regeringens förslag

**Tabell 3.17 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 2:1 Pensionsmyndigheten**

Tusental kronor

	2023	2024	2025
<b>Anvisat 2022<sup>1</sup></b>	<b>700 228</b>	<b>700 228</b>	<b>700 228</b>
Pris- och löneomräkning <sup>2</sup>	8 952	30 437	47 182
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	-4 044	-13 975	7 705
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>705 136</b>	<b>716 690</b>	<b>755 115</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

<sup>2</sup> Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2022. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2024–2025 är preliminär.

Tidigare beslutade och aviserade anslagsförändringar innebär att anslaget minskas med 4 044 000 kronor. Regeringen föreslår att 705 136 000 kronor anvisas under anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 716 690 000 kronor respektive 755 115 000 kronor.

## Bemyndigande om särskild kredit

**Regeringens förslag:** Regeringen bemyndigas att för 2023 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår till högst 12 000 000 000 kronor.

**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 föräns främst av det underskott som uppstår på grund av samtida köp- och säljtransaktioner med olika likviddaggar 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. Regeringen bör därför bemyndigas att för 2023 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår till högst 12 000 000 000 kronor. En sådan kredit kan beslutas med stöd av 7 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

## Budget för avgiftsbelagd verksamhet

Utgifterna för Pensionsmyndighetens administration av den inkomstgrundade ålderspensionen täcks av avgifter som tas från de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna) och premiepensionssystemet. Även kostnader för administrationen av ålderspensionssystemet vid Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter och Fondtorgsnämnden hanteras inom detta avgiftsuttag. Några kostnader för administration av ålderspensionssystemet avseende Fondtorgsnämndens verksamhet har dock ännu inte uppkommit.

Pensionsmyndigheten är värdmyndighet för Fondtorgsnämnden. Fondtorgsnämnden inledde sin verksamhet den 20 juni 2022. Från och med den 20 juni 2022 övertog Fondtorgsnämnden ansvaret för förvaltningen av premiepensionens fondtorg. Fondtorgsnämnden ska enligt lagen (2022:759) om Fondtorgsnämnden ta ut en avgift från de fondförvaltare som ger in en anbudsansökan eller ett anbud i en upphandling för att täcka myndighetens kostnader för att granska och pröva anbudsansökan eller anbudet. Vidare ska Fondtorgsnämnden ta ut årliga avgifter från de fondförvaltare som Fondtorgsnämnden har ingått fondavtal med för att täcka sina kostnader. Därutöver tar Fondtorgsnämnden under en övergångsperiod ut fondavgifter från nuvarande anslutna fonder.

**Tabell 3.18 Avgiftsfinansierad verksamhet vid Pensionsmyndigheten och Fondtorgsnämnden**

Tusental kronor, 2022 års priser

Verksamhet	Ack. resultat t.o.m. 2021	Resultat 2022 (prognos)	Verksamhetens intäkter 2023 (prognos)	Kostnader som ska täckas 2023 (prognos)	Resultat 2023 (prognos)	Ack. resultat utgående 2023 (prognos)
Avgiftsbelagda verksamheter där intäkterna disponeras av myndigheten och finansierar en bestämd del av verksamheten						
<i>Offentligrättslig verksamhet</i>						
Avgiftsuttag AP-fonderna	-15 437	10 485	570 952	566 000	4 952	0
Avgiftsuttag premiepensionssystemet <sup>1</sup>	116 354	-78 092	406 473	460 000	-38 262	0
-varav Pensionsmyndigheten	116 354	-78 092	406 473	460 000	-38 262	0



Verksamhet	Ack. resultat t.o.m. 2021	Resultat 2022 (prognos)	Verksamhetens intäkter 2023 (prognos)	Kostnader som ska täckas 2023 (prognos)	Resultat 2023 (prognos)	Ack. resultat utgående 2023 (prognos)
- varav Fondtorgsnämnden	-	0	0	0	0	0
Anbudsavgift	-	-14 000	9 000	35 000	-26 000	-40 000
Årlig avgift	-	-23 000	15 000	18 000	-3 000	-26 000
Administration av ansökan från fondförvaltare, samt granskning av fondförvaltare och fonder <sup>2</sup>	-481	481	14 000	14 000	0	0
-varav Pensionsmyndigheten	-481	481	0	0	-	-
-varav Fondtorgsnämnden	-	0	14 000	14 000	0	0
	<b>100</b>					
<b>Totalt</b>	<b>436</b>	<b>-104 126</b>	<b>1 015 425</b>	<b>1 093 000</b>	<b>-62 310<sup>3</sup></b>	<b>-66 000</b>

1 Del av verksamhetens kostnader täcks av ackumulerat resultat (15 265 tkr) på Pensionsmyndighetens handelslager som därmed påverkar resultatet 2023.

2 Fr.o.m. den 20 juni 2022 avser avgifterna Fondtorgsnämndens verksamhet.

3 Fondtorgsnämnden startade sin verksamhet den 20 juni 2022. Myndigheten är under uppbyggnad och har ännu inte erhållit samtliga avgiftsintäkter.

Källa: Pensionsmyndigheten.

## Totala förvaltningsmedel

Pensionsmyndighetens verksamhet finansieras av anslag på statens budget, av AP-fonderna och av premiepensionssystemet. Förvaltningsanslaget används för administration av garantipension, efterlevande-pension till vuxna, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd och inkomstpensionstillägg.

**Tabell 3.19 Finansiering av Pensionsmyndighetens administration**

Tusentals kronor

	2022	2023	2024	2025
Förvaltningsanslag (förslag/beräknat)	854 786	705 136	716 690	755 115
Avgiftsinkomster AP-fonderna (prognos)	487 000	570 952	517 598	522 643
Avgiftsinkomster premiepensionssystemet (prognos)	495 000	406 473	520 625	522 643
<b>Summa</b>	<b>1 836 786</b>	<b>1 682 561</b>	<b>1 754 913</b>	<b>1 800 401</b>

Källa: Pensionsmyndigheten.