

# Ekonomisk trygghet vid ålderdom

11





## Förslag till statens budget för 2017

## Ekonomisk trygghet vid ålderdom

## Innehållsförteckning

Tabellförteckning.....	4
Diagramförteckning .....	5
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 Analyser och slutsatser – ersättning vid ålderdom .....	19
2.4.4 Ersättning vid dödsfall.....	20
2.4.5 Analys och slutsatser – ersättning vid dödsfall.....	22
2.4.6 Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet – Pensionsmyndigheten .....	22
2.4.7 Analys och slutsatser – Pensionsmyndigheten .....	24
2.5 Den årliga revisionens iakttagelser.....	24
2.6 Politikens inriktning .....	24
2.7 Budgetförslag.....	26
2.7.1 1:1 Garantipension till ålderspension .....	26
2.7.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna .....	27
2.7.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer.....	27
2.7.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd .....	28
2.7.5 2:1 Pensionsmyndigheten .....	29

## Tabellförteckning

---

Tabell 1.1	Anslagsbelopp .....	7
Tabell 2.1	Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	9
Tabell 2.2	Härledning av ramnivån 2017–2020. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom .....	10
Tabell 2.3	Ramnivå 2017 realekonomiskt fördelad. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom .....	10
Tabell 2.4	Översiktstabell 2015 .....	11
Tabell 2.5	Andel ensamstående och sammanboende med garantipension 2013, åldersstandardiserat 66–90 år .....	13
Tabell 2.6	Inkomstgapet mellan män och kvinnor för personer äldre än 65 år, 2013.....	17
Tabell 2.7	Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension.....	26
Tabell 2.8	Härledning av anslagsnivån 2017–2020 för 1:1 Garantipension till ålderspension.....	26
Tabell 2.9	Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna.....	27
Tabell 2.10	Härledning av anslagsnivån 2017–2020 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna.....	27
Tabell 2.11	Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer .....	27
Tabell 2.12	Härledning av anslagsnivån 2017–2020 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer .....	28
Tabell 2.13	Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd.....	28
Tabell 2.14	Härledning av anslagsnivån 2017–2020 för 1:4 Äldreförsörjningsstöd...	29
Tabell 2.15	Anslagsutveckling 2:1 Pensionsmyndigheten .....	29
Tabell 2.16	Finansiering av Pensionsmyndighetens administration .....	29
Tabell 2.17	Uppdragsverksamhet där intäkterna disponeras .....	30
Tabell 2.18	Härledning av anslagsnivån 2017–2020 för 2:1 Pensionsmyndigheten ...	31

## Diagramförteckning

---

Diagram 2.1	Antal och andel kvinnor och män med inkomstgrundad pension och garantipension (siffrorna i staplarna avser procent) .....	12
Diagram 2.2	Andel nybeviljad garantipension bland samtliga 65-åringar, 2003–2015 .....	12
Diagram 2.3	Andelen personer 66 år och äldre med BTP som kommer över gränsen för låg ekonomisk standard med hjälp av BTP. Prognos 2016.....	14
Diagram 2.4	Utvecklingen av antalet personer med ÄFS .....	14
Diagram 2.5	Typfall – utveckling pension efter skatt, 2007–2016.....	15
Diagram 2.6	Typfall – utveckling pension före skatt, 2007–2016.....	16
Diagram 2.7	Typfall – utveckling nettopension och bostadstillägg, 2007–2016.....	16
Diagram 2.8	Materiell deprivation bland män och kvinnor äldre än 65 i år i Sverige och i EU-27 .....	17
Diagram 2.9	Andelen kvinnor och män med låg ekonomisk standard bland dem över 65 år. Prognos 2015 och 2016.....	18
Diagram 2.10	Andelen personer med låg ekonomisk standard i olika grupper, prognos 2016. ....	18
Diagram 2.11	Ekonomisk standard ensamstående relativt gränsen för låg ekonomisk standard, typfall.....	19
Diagram 2.12	Antal med låg ekonomisk standard fördelat på pensionssammansättning, prognos 2016.....	19
Diagram 2.13	Ekonomisk standard för änkor jämfört med övriga kvinnor, åldersstandardiserat 2014.....	21
Diagram 2.14	Ekonomisk standard för kvinnor och män under 65 år med omställningspension jämfört med sammanboende och övriga ensamstående 2014.....	22



# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringen föreslår att riksdagen

1. bemyndigar regeringen att för 2017 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår till högst 8 000 000 000 kronor för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar (avsnitt 2.7.5),
2. för budgetåret 2017 anvisar ramanslagen under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt tabell 1.1.

**Tabell 1.1 Anslagsbelopp**

*Tusental kronor*

Anslag		
1:1	Garantipension till ålderspension	13 364 900
1:2	Efterlevandepensioner till vuxna	11 545 300
1:3	Bostadstillägg till pensionärer	8 377 200
1:4	Äldreförsörjningsstöd	953 500
2:1	Pensionsmyndigheten	533 551
<b>Summa</b>		<b>34 774 451</b>





## 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 garanti-pension, bostadstillägg till pensionärer, äldreför-

sörjningsstöd 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 2015	Budget 2016 <sup>1</sup>	Prognos 2016	Förslag 2017	Beräknat 2018	Beräknat 2019	Beräknat 2020
<i>Ersättning vid ålderdom</i>							
1:1 Garantipension till ålderspension	15 761	14 344	14 154	<b>13 365</b>	12 764	12 548	12 690
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	12 427	11 916	11 920	<b>11 545</b>	11 075	10 550	10 055
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	8 589	8 499	8 534	<b>8 377</b>	8 338	8 458	8 568
1:4 Äldreförsörjningsstöd	803	897	890	<b>954</b>	1 031	1 106	1 188
<b>Summa Ersättning vid ålderdom</b>	<b>37 581</b>	<b>35 656</b>	<b>35 498</b>	<b>34 241</b>	<b>33 207</b>	<b>32 661</b>	<b>32 501</b>
<i>Myndigheter</i>							
2:1 Pensionsmyndigheten	555	528	522	<b>534</b>	540	551	563
<b>Summa Myndigheter</b>	<b>555</b>	<b>528</b>	<b>522</b>	<b>534</b>	<b>540</b>	<b>551</b>	<b>563</b>
<b>Totalt för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom</b>	<b>38 136</b>	<b>36 184</b>	<b>36 021</b>	<b>34 774</b>	<b>33 747</b>	<b>33 212</b>	<b>33 064</b>

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2016 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

**Tabell 2.2 Härledning av ramnivån 2017–2020.  
Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor

	2017	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2016<sup>1</sup></b>	<b>36 184</b>	<b>36 184</b>	<b>36 184</b>	<b>36 184</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Pris- och löne- omräkning <sup>2</sup>	5	14	25	37
Beslut	-2	-3	-3	-3
Övriga makro- ekonomiska förutsätt- ningar	-192	-700	-205	210
Volymer	-1 221	-1 748	-2 789	-3 365
Överföring till/från andra utgifts- områden				
Övrigt				
<b>Ny ramnivå</b>	<b>34 774</b>	<b>33 747</b>	<b>33 212</b>	<b>33 064</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2015 (bet. 2015/16:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

<sup>2</sup> Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2016. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2018–2020 är preliminär.

**Tabell 2.3 Ramnivå 2017 realekonomiskt fördelad.  
Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor

	2017
Transfereringar <sup>1</sup>	34 240
Verksamhetsutgifter <sup>2</sup>	531
Investeringar <sup>3</sup>	3
<b>Summa ramnivå</b>	<b>34 774</b>

Den realekonomiska fördelningen baseras på utfall 2015 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.

## 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 livsinkoms-

tens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män.” (Se 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 grupperns 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 kommer att fortsätta att öka de närmaste åren bland annat till följd av den ökande medellivslängden och eftersom årskullarna som nu går i pension är större än de som avlider. Antalet kvinnliga pensionärer är fler än de manliga: 1,1 miljoner jämfört med 1,0 miljoner. Den allt större gruppen pensionärer är i högsta grad heterogen och den ekonomiska standarden inom gruppen varierar stort.

Av tabell 2.4 framgår att en stor majoritet av pensionärerna har en intjänad inkomstgrundad

ålderspension. För flertalet är den tillräckligt stor för att de inte ska vara beroende av grundskyddet i form av garantipension, bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Grundskyddet utgör knappt 8 procent av pensionsutgifterna för dem över 65 år. Resterande 92 procent är inkomstgrundad ålderspension i form av inkomstpension, tilläggspension och premiepension som inte finansieras av statens budget.

Det är betydligt fler kvinnor än män som får garantipension. Garantipensionen avräknas mot inkomstpensionen och ofta utgör garantipensionen en mindre del av den totala pensionen. Medelbeloppen per månad är således förhållandevis små när det gäller garantipensionen.

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

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

**Tabell 2.4 Översiktstabell 2015**

Antal personer och medelbelopp i december

	Antal		Medelbelopp per månad	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Inkomstgrundad pension	1 074 287	983 280	9 465	12 819
Garantipension	612 155	158 033	1 722	1 547
Bostadstillägg	222 051	68 613	2 523	2 233
Äldreförsörjningsstöd (ÅFS)	11 520	9 308	3 708	2 694
<b>Ålderspension inkl ÅFS</b>	<b>1 140 199</b>	<b>1 001 069</b>	<b>9 880</b>	<b>12 860</b>

Källa: Pensionsmyndigheten.

### Andelen pensionärer med garantipension minskar

Antalet ålderspensionärer ökar och det var drygt 510 000 personer fler 2015 än 2003. Det är antalet pensionärer med inkomstgrundad pension som ökar medan antalet med garantipension minskar. Denna trend finns både för kvinnor och för män, även om skillnaden i pensionsammansättning är stor vilket framkommer av diagram 2.1.

År 2015 hade 46 procent av kvinnorna en så pass hög inkomstgrundad pension att de inte fick någon garantipension. Motsvarande andel för männen var 84 procent. Den stora skillnaden i pensionsammansättning 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 eller ingen 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 inkomstkälla för dem som har låg eller ingen inkomstgrundad pension. År 2003 hade 77 procent av de kvinnliga och 27 procent av de manliga ålderspensionärerna någon garantipension. År 2015 hade andelen sjunkit till 54 procent för kvinnorna och 16 procent för männen.

Andelen som får garantipension är alltså högre för kvinnor än för män. Andelen är också högre för utrikes födda (46 procent) än för inrikes födda (34 procent) 2014. Det beror på att utrikes födda i genomsnitt har arbetat färre år i Sverige och därmed har en lägre intjänad inkomstgrundad pension.

Skillnaden är betydligt större mellan utrikes och inrikes födda män än kvinnor. Av utrikes födda män hade 30 procent garantipension jämfört med 11 procent bland inrikes födda. Bland kvinnor var motsvarande andel 59 respektive 54 procent.<sup>1</sup>

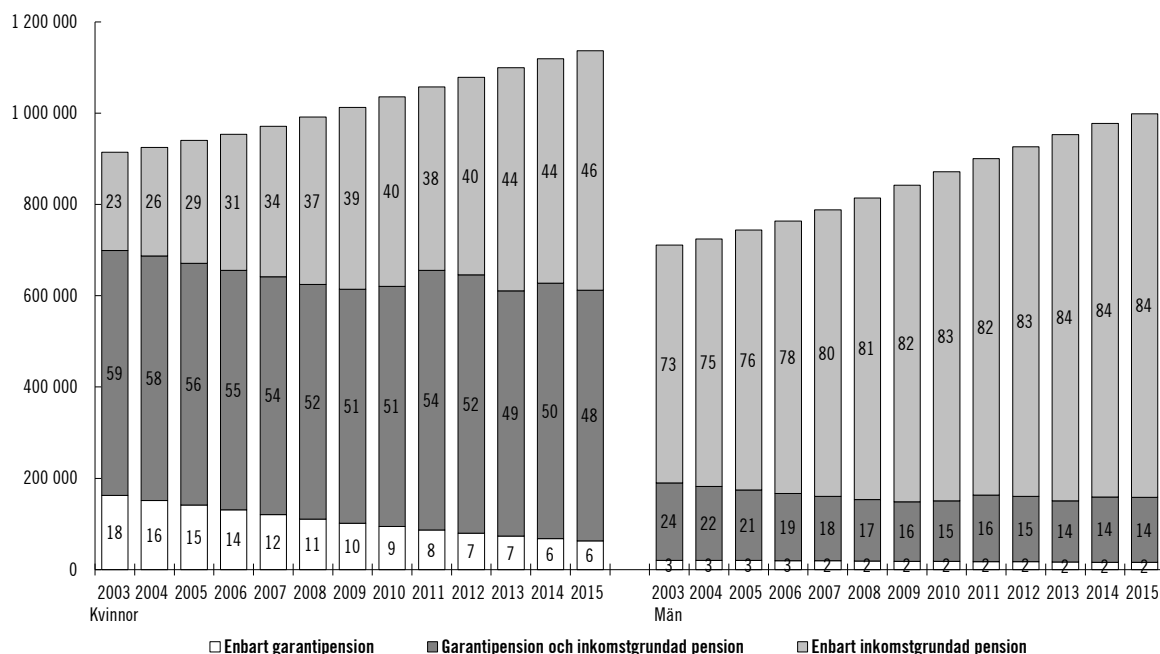
Andelen som helt saknar inkomstgrundad pension och därför enbart har allmän pension i form av garantipension har minskat kraftigt för kvinnor från 18 procent 2003 till 6 procent 2015. För män har motsvarande andel sjunkit från 3 till 2 procent.

Det kommer alltid att finnas en viss andel av befolkningen som av olika anledningar inte kommer att kunna ha ett helt arbetsliv och därför är beroende av grundskyddet.

<sup>1</sup> Egen beräkning i senast tillgängliga STAR-material.

**Diagram 2.1 Antal och andel kvinnor och män med inkomstgrundad pension och garantipension (siffrorna i staplarna avser procent)**

Antal



Källa: Pensionsmyndigheten, STORE.

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

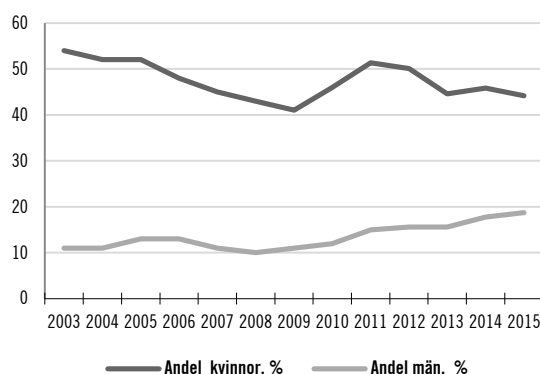
Garantipension kan tidigast betalas ut från och med 65-årsdagen. Av diagram 2.2 framgår att 44 procent av de 65-åriga kvinnorna och 19 procent av de 65-åriga männen fick någon garantipension 2015. I förhållande till 2003 är andelen 65-åriga kvinnor med garantipension lägre 2015 medan andelen män är högre. Att andelen kvinnor med garantipension sjunker är en följd av att kvinnors arbetskräftsdeltagande och antal arbetade timmar har ökat under de senaste decennierna. De kvinnor som i dag fyller 65 år har därför betydligt högre inkomstgrundad ålderspension (inkomstpension, tilläggs pension och premiepension) än äldre kvinnor. Trots att andelen kvinnor som beviljas garantipension har minskat var det betydligt vanligare att en kvinna beviljades garantipension 2015 än en man. 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 bl.a. förklaras av att många av dem som invandrade sent 1980-tal och framåt har arbetat färre år i Sverige i jämförelse med tidigare årskullar vilket har medfört att de får en lägre inkomstgrundad

pension. Även det faktum att sysselsättningsgraden hamnade på en lägre nivå efter krisen under 1990-talet kan ha medfört att andelen män med garantipension ökar något. Till stor del finns samma effekter även bland kvinnor, men dessa effekter döljs av det ökade arbetskräftsdeltagandet hos kvinnor.

**Diagram 2.2 Andel nybeviljad garantipension bland samtliga 65-åringar, 2003–2015**

Procent



Källor: Pensionsmyndigheten och SCB.

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

## Både ensamstående och sammanboende kvinnor har garantipension

Även om andelen kvinnor som har garantipension har minskat över tid så är det fortfarande en majoritet av kvinnorna som har garantipension, oavsett vilket civilstånd de har. Som framgår av tabell 2.5 är det dock en lite större andel av de sammanboende kvinnorna som har garantipension jämfört med ensamstående kvinnor. För männen gäller det motsatta – andelen sammanboende män med garantipension är betydligt lägre. Det är 21 procent av de ensamstående männen som har garantipension, medan endast 12 procent av de sammanboende männen har det.

**Tabell 2.5 Andel ensamstående och sammanboende med garantipension 2013, åldersstandardiserat 66–90 år**

Procent

	Kvinnor	Män
Ensamstående	58	21
Sammanboende	64	12

Källa: Jämställda pensioner? (Ds 2016:19).

Ensamstående män kan ha haft en sämre förankring på arbetsmarknaden alternativt lägre löner än de sammanboende männen. Motsvarande gäller även för sammanboende kvinnor.

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

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

Bostadstillägget betalas ut med 95 procent av bostadskostnaden upp till ett tak om 5 000 kronor. Därtill lämnas ett tillägg på 340 kronor per hushåll och månad. Därmed kan bostadstillägg betalas ut med som mest 5 090 kronor per månad. Det genomsnittliga belopp som betalades ut 2015 var för kvinnor 2 500 kronor per månad och för män 2 300 kronor per månad.

Antalet BTP-tagare har minskat från 313 000 kvinnor och män 2003 till 292 000 kvinnor och män 2015. Antalet minskar trendmässigt i takt med att gruppen pensionärer får allt högre inkomster. Antalet BTP-tagare har dock ökat sedan 2010. De huvudsakliga orsakerna till ökningen de senaste åren är de stora fyrtiotalistkullarna som gått i pension och att pensionerna sänkts till följd av de balanseringar som skett (2010, 2011, 2014). I och med att antalet nyblivna pensionärer är stort har det också skett en förnygring av BTP-tagarna.

Totalt sett hade 20 procent av de kvinnliga ålderspensionärerna bostadstillägg 2015, medan motsvarande andel bland männen är sju procent. Av det totala antalet pensionärer med BTP så är 76 procent kvinnor.

Till följd av kvinnors lägre inkomster är också medelbeloppet för bostadstillägg högre för kvinnor än för män. Medelbeloppet för båda könen ökar dock successivt, vilket främst beror på bostadskostnadsutvecklingen.

Den enskilt viktigaste orsaken till att en pensionär får bostadstillägg är att han eller hon är ensamstående. Bostadstillägget prövas mot hushållets inkomster och därför är det ovanligare att sammanboende får bostadstillägg. Omkring 90 procent av dem som får bostadstillägg är ensamstående.

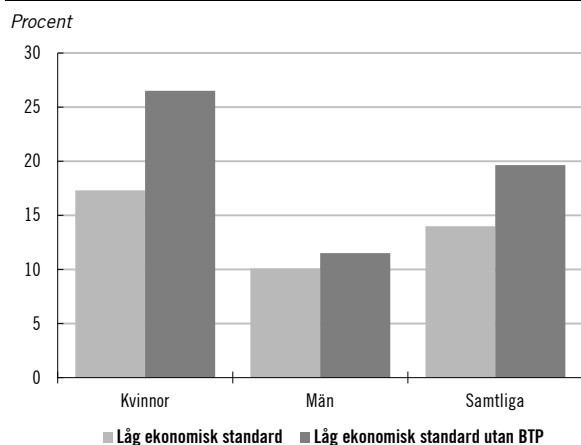
Kvinnor lever i genomsnitt längre än män och det finns därför fler ensamstående kvinnor. Att kvinnor dominerar bland dem som får bostadstillägg beror alltså dels på att de i större utsträckning är ensamstående, dels på att de har en lägre pension.

## Bostadstillägget minskar andelen med låg ekonomisk standard

I förhållande till övriga pensionsutbetalningar är statens utgift för bostadstillägg begränsad och motsvarar mindre än tre procent av utgifterna för övriga ålderspensioner 2015. För dem som får bostadstillägg har förmånen dock en mycket stor betydelse och den bidrar kraftigt till att minska andelen med risk för låg ekonomisk standard.

Av diagram 2.3 framgår att andelen kvinnor med låg ekonomisk standard minskar betydligt till följd av bostadstillägget.

**Diagram 2.3 Andelen personer 66 år och äldre med BTP som kommer över gränsen för låg ekonomisk standard med hjälp av BTP. Prognos 2016**



Källa: Egna beräkningar i MSTAR 2014.

Bostadstillägget höjdes 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, på så sätt att det når dem med de lägsta inkomsterna när bostadskostnaden är betald, och det är därför ett effektivt medel för att minska andelen pensionärer med låg ekonomisk standard. Den exakta beräkningen av bostadstillägget innebär dock att regelsystemet är detaljerat och komplicerat, vilket gör det svårt för den enskilde pensionären att förstå, kontrollera och bedöma om denne är berättigad till förmånen. Dessutom är det administrativt resurskrävande att handlägga förmånen, vilket i sin tur har lett till en relativt hög felfrekvens i hanteringen. Detta sammantaget är skäl för den översyn som gjorts av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppgift att analysera det nuvarande systemets konstruktion och träffsäkerhet och möjligheter till förbättringar.

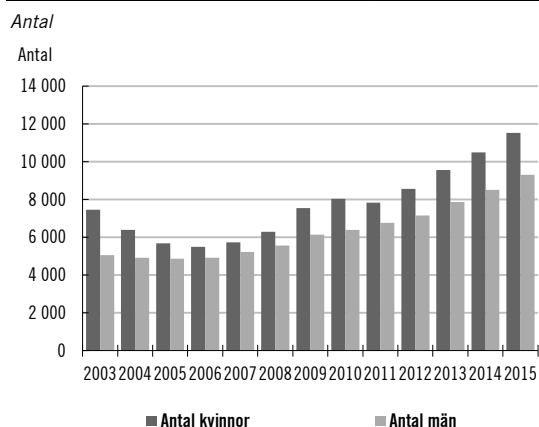
#### **Antalet med äldreförsörjningsstöd ökar, men få är beroende av det**

Äldreförsörjningsstödet (ÄFS) är det yttersta grundskyddet för personer som har fyllt 65 år. Stödet är helt inkomstprövat och garanterar alla som har fyllt 65 år och bor i Sverige en skälig levnadsnivå. 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 11 500 kvinnor och drygt 9 300 män 2015, vilket är mindre än en procent av ålderspensionärerna. Drygt 7 procent av dem som fick ÄFS 2015 är födda i Sverige.

Som framgår av diagram 2.4 har antalet kvinnor och män som får ÄFS ökat de senaste nio åren.

**Diagram 2.4 Utvecklingen av antalet personer med ÄFS**



Källa: Pensionsmyndigheten, STORE.

Att antalet kvinnor och män med ÄFS 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 tills dess att alla har garantipension enligt de bestämmelser som gäller för personer födda 1938 och senare.

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

Pensionsmyndigheten har på regeringens uppdrag analyserat den förväntade utvecklingen av äldreförsörjningsstödet. Endast omkring två procent av dem som invandrar av asylskäl är över 60 år. Förväntade effekter i form av fler som får

äldreförsörjningsstöd är därför en långsiktig utveckling och en prognos över förväntad utveckling innehåller därför en betydande osäkerhet. År 2016 beräknas antalet som får äldreförsörjningsstöd till 20 800 kvinnor och män och fram till 2025 beräknar Pensionsmyndigheten att antalet ökar till 29 400 kvinnor och män. Andelen över 65 år som får äldreförsörjningsstöd beräknas av myndigheten under samma period öka från 1,0 till 1,3 procent.

Medelbeloppen minskade mellan 2003 och 2010 men har sedan dess ökat något varje år, till cirka 3 700 kronor per månad för kvinnor och cirka 2 700 kronor per månad för män.

Äldreförsörjningsstödet är skattefritt och består dels av ersättning som ska täcka en viss skälig levnadsnivå, dels av ersättning för en skälig bostadskostnad. Den skäliga levnadsnivån för en ogift person är 5 438 kronor per månad 2016 (4 445 kronor per månad för en gift person) när en skälig bostadskostnad är betald. Det beloppet är lägre än nivån för hel garantipension efter skatt.

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

### Pensionärerna med de lägsta inkomsterna har haft den bästa utvecklingen

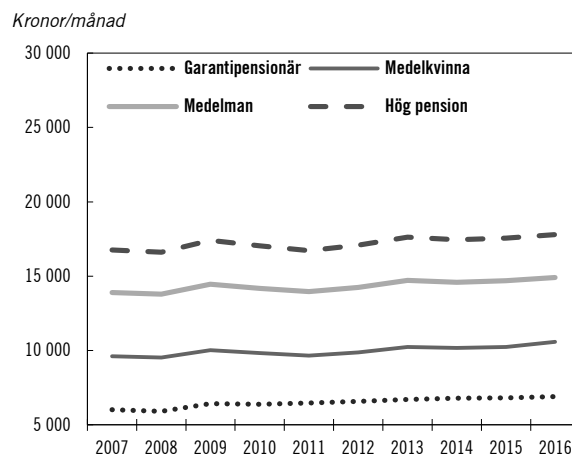
Diagram 2.5 visar hur den allmänna ålderspensionen har utvecklats under åren 2007–2016 för fyra olika typfall över 65 år (alla ogifta): en pensionär med enbart garantipension, medelkvinnan, medelmannen och en person med hög pension. Samtliga typfall har fått en högre disponibel inkomst under perioden. Störst är ökningen för pensionärerna med enbart garantipension, alltså pensionärerna med de lägsta inkomsterna. Deras disponibla inkomst har ökat med 10 procent sedan 2007. Det beror främst på de skattesänkningar för pensionärer som har gjorts under de senaste åren.

Garantipensionen är värdesäkrad och följer prisutvecklingen genom konsumentprisindex. Eftersom inflationen är mycket låg är förändringarna av garantipensionen också begränsad och vid några tillfällen har garantipensionen till följd av deflation t.o.m. minskat. Den 1 januari

2017 höjs prisbasbeloppet dock med 500 kronor, vilket leder till att garantipensionen ökar med drygt en procent.

Pensionärer med inkomstgrundad pension hade fram till 2009 fått successivt högre pensioner. Som en följd av att den automatiska balanseringen aktiverades sänktes inkomstpensionerna 2010, 2011 och 2014. Skattesänkningar har under de åren motverkat minskningen i nettointkomst även för personer med högre pensioner. De senaste åren har dessutom indexeringen av inkomstpensionerna varit positiv. Förändringarna av inkomstpensionerna för 2017 är ännu inte fastställda<sup>2</sup>, men det beräknas enligt den senaste prognosen bli en ökning med knappt 3 procent.

**Diagram 2.5 Typfall – utveckling pension efter skatt, 2007–2016**



Källa: Pensionsmyndigheten (typfallsmodellen).

Utöver allmän pension har många pensionärer andra inkomster, främst tjänstepension men även kapitalinkomster och arbetsinkomster. Diagram 2.5 visar därför inte hela bilden av utvecklingen av pensionärernas inkomster. Om alla inkomster skulle inkluderas skulle skillnaden mellan de olika typfallen öka eftersom personer med högre allmän pension som regel har högre övriga inkomster, främst tjänstepension. Utvecklingen av den allmänna pensionen ger dock en god bild av inkomstutvecklingen för en stor del av pensionärerna, särskilt dem med låg och

<sup>2</sup> Ivanliga fall fastställs inkomstindex i augusti, men till följd av de förändrade reglerna för inkomstindex (se Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget) sker beräkning och fastställande i oktober 2016. Efter detta år återgår till ordinarie tidpunkt.

medelhög pension eftersom de är mest beroende av den allmänna pensionen. I diagrammet framkommer också tydligt gapet mellan kvinnors och mäns pensioner.

### Målkonflikten mellan ett starkt grundskydd och drivkrafter till arbete

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

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

Denna avvägning leder till att skillnaden i nettoutfall i vissa fall inte är så stor för personer med olika intjänad pension. Diagram 2.6 visar utvecklingen av pensionen för samma typfall som diagram 2.5, men före skatt till skillnad mot det tidigare diagrammet som visade efter skatt. Det är tydligt att skatteeffekter gör att avståndet mellan typfallen minskar. Typfallen med hög inkomst betalar mer i skatt och det har också gjorts skattesänkningar under perioden som har minskat skillnaden mellan dem med högst och lägst pension. Skillnaden före skatt 2016 är 16 000 kronor medan denna minskat till 11 000 kronor efter skatt.

**Diagram 2.6 Typfall – utveckling pension före skatt, 2007–2016**

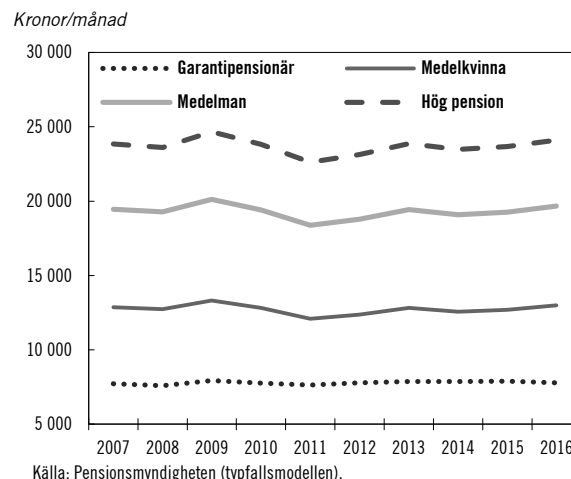
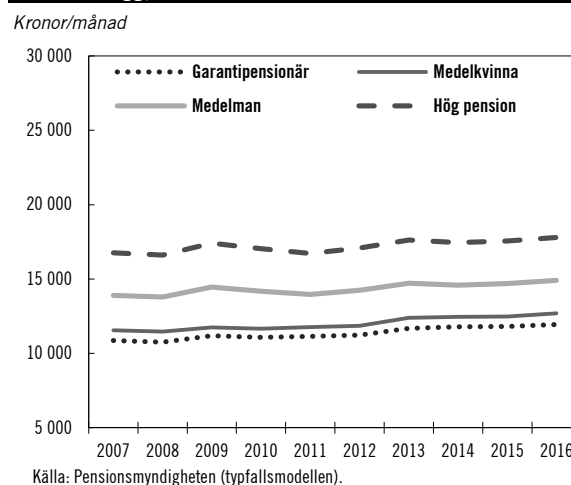


Diagram 2.7 visar återigen samma typfall och avser pension efter skatt och bostadstillägg. Typfallens inkomster kommer närmare varandra och linjen för garantipensionär sammanfaller i princip med linjen för medelkvinnan. Grundskyddet lyfter alltså garantipensionären till samma inkomstnivå som en kvinnlig medelpensionär under förutsättning att garantipensionären har bostadstillägg, vilket knappt 30 procent av dem med garantipension har. Skillnaden mellan dem med högst och lägst inkomst har minskats från 16 000 före skatt till 6 000 efter skatt och bostadstillägg.

Det är tydligt att grundskyddets utformning gör att skillnaden i pension efter skatt (och grundskydd) är relativt låg mellan dem med de lägsta pensionerna och dem med medelpensioner.

**Diagram 2.7 Typfall – utveckling nettopension och bostadstillägg, 2007–2016**





Ett annat sätt att illustrera ytterligare en aspekt av grundskyddets egenskaper är genom att undersöka det så kallade inkomstgapet för pensionärer, det vill säga skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomster. Gapet inom den inkomstgrundande pensionen är 34 procent, det vill säga män har i genomsnitt 34 procent högre inkomstgrundad pension än kvinnor. När sedan grundskyddets förmåner (inklusive änkepension) läggs till en i taget minskar gapet successivt vilket framkommer av tabell 2.6. Garantipensionen minskar gapet till 27 procent, änkepensionen till 20 procent och bostadstillägget slutligen till 17 procent. Det är uppenbart att grundskyddet har stor betydelse när det gäller att jämna ut skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner. Gapet halveras genom grundskyddet tillsammans med änkepensionen.

**Tabell 2.6 Inkomstgapet mellan män och kvinnor för personer äldre än 65 år, 2013**

Procent	
Inkomstslag	Gap
Inkomstgrundad allmän pension	34
+ Garantipension	27
+ Änkepension	20
+ Bostadstillägg	17

Källa: Jämställda pensioner? (Ds 2016:19).

Diagram 2.6–2.7 med typfall och tabell 2.6 illustrerar grundskyddets dubbla natur. Å ena sidan minskar det skillnaden i pension för dem som har respektive inte har egen intjänad pension och leder till svaga incitament till arbete, å andra sidan minskar det risken för låg ekonomisk standard och gapet mellan kvinnors och mäns pensioner.

### Fattigdom kan mätas på olika sätt

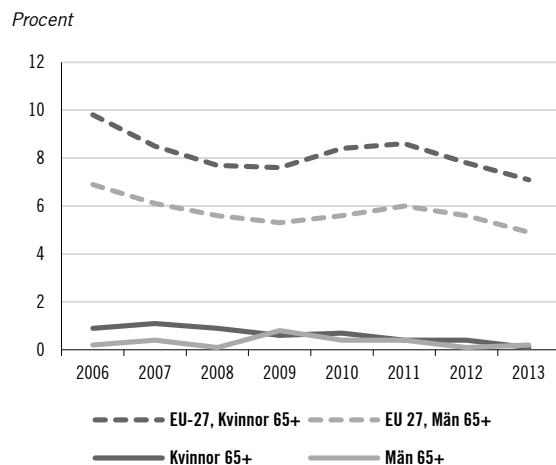
Grundskyddet i pensionssystemet ska bidra till att upprätthålla en rimlig levnadsstandard för pensionärerna. När grundskyddets funktion undersöks är det därför viktigt att se hur det påverkar den ekonomiska standarden och därmed andelen fattiga pensionärer. Fattigdom kan mätas i absoluta eller relativa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

en så fullständig och rättvisande bild som möjligt bör därför flera olika mått användas i analysen.

### Den absoluta fattigdomen bland pensionärer är mycket låg i Sverige

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. I diagram 2.8 framgår att den absoluta fattigdomen bland pensionärer enligt detta mått är låg. Endast 0,1 procent av kvinnorna och 0,2 procent av männen som är 65 år och äldre i Sverige, vilket motsvarar cirka 1 000 kvinnor och 2 000 män, definierades som absolut fattiga 2012. Nivån har varit tämligen konstant under mätperioden, 2006–2012. Jämfört med övriga EU-länder är den absoluta fattigdomen mycket låg i Sverige.

**Diagram 2.8 Materiell deprivation bland män och kvinnor äldre än 65 år i Sverige och i EU-27**



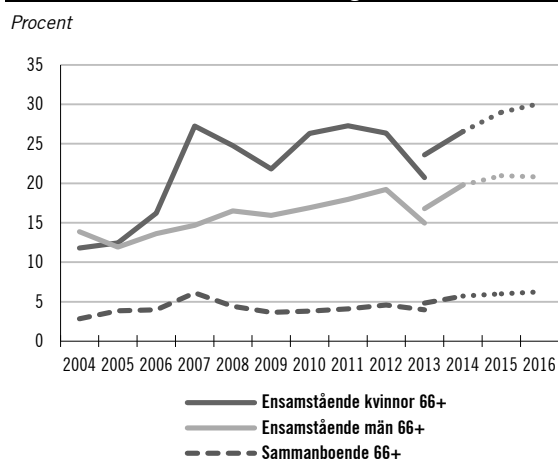
### Den relativa fattigdomen är högre och varierar mer

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, det vill säga hur den ekonomiska standarden utvecklas i jämförelse med standarden för befolkningen i stort. Den relativa fattigdomen mäts här som andelen med låg ekonomisk standard, det vill säga andelen pensionärer som har en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten. Det innebär till exempel att den relativa fattigdomen kan stiga om

medianinkomsten i befolkningen stiger till följd av skattesänkningar.

Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard har ökat under de senaste tio åren. Av diagram 2.9 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 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 2007 är införandet av jobbskatteavdraget. Det medförde att medianinkomsten i befolkningen ökade och därmed var det också fler främst i gruppen ensamstående kvinnor som är 65 år eller äldre som hamnade under gränsen för låg ekonomisk standard.

**Diagram 2.9 Andelen kvinnor och män med låg ekonomisk standard bland dem över 65 år. Prognos 2015 och 2016**



Källa: Egna beräkningar i HEK 2013, STAR 2013-2014.

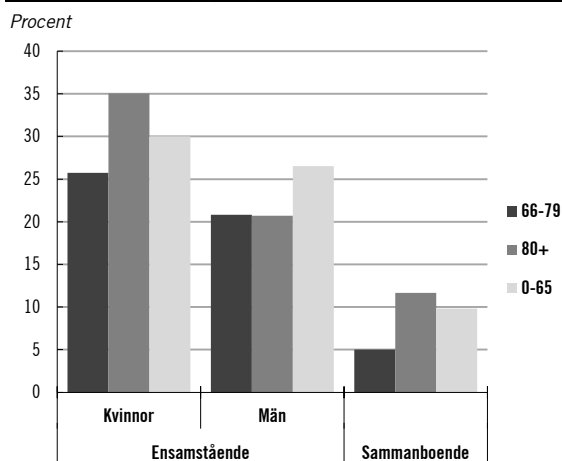
Anm: Låg ekonomisk standard mäts som andelen personer som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianinkomsten för samtliga i befolkningen.

Sverige har en högre andel pensionärer med relativt sett låg ekonomisk standard jämfört med EU-genomsnittet. En uppdelning på kvinnor och män visar 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 och utrikes födda

Störst risk för att ha låg ekonomisk standard har ensamstående. Det gäller även i gruppen som är yngre än 65 år. I diagram 2.10 visas också att äldre pensionärer har högre risk för låg ekonomisk standard än yngre pensionärer och att kvinnor har högre risk än män. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män är också en stor andel äldre kvinnor ensamstående, vilket sammantaget ökar risken för låg ekonomisk standard. Ungefär hälften av alla pensionärer är ensamstående och två tredjedelar av dem är kvinnor. Diagrammet visar också att andelen med låg ekonomisk standard är högre i åldersgruppen 0–65 jämfört med de i åldern 66–79 år. Dock är risken för låg ekonomisk standard som störst bland ensamstående kvinnor som är 80 år eller äldre.

**Diagram 2.10 Andelen personer med låg ekonomisk standard i olika grupper, prognos 2016**



Källa: Egna beräkningar i MSTAR 2014.

En större andel utrikes födda kvinnor och män (26 respektive 25 procent) riskerar låg ekonomisk standard jämfört med inrikes födda kvinnor och män (14 respektive 7 procent).

Pensionen och dess nivå är en spegling av vad en individ har tjänat in under förvärvslivet. För den som har varit heltidsarbetande under hela sin förvärsaktiva 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 deltidarbete eller avbrott, eller är kortare än normalt. För äldre kvinnor beror det på att kvinnor tidigare förvärsarbetade i lägre grad, både jäm-

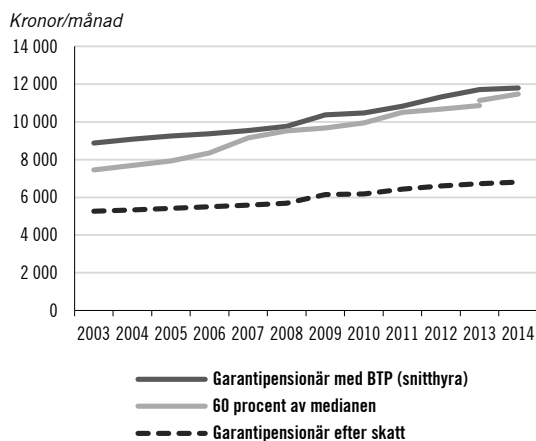
fört med i dag och jämfört med män, och för utrikes födda kvinnor och män är det en lägre andel i förhållande till inrikes födda som har ett helt arbetsliv med intjänande i Sverige bakom sig till följd av att man invandrat senare i livet.

### Låg ekonomisk standard och bostadstilläggets betydelse

Garantipensionen är lagd på en sådan nivå att den förutsätter att det finns antingen andra inkomster eller ett kompletterande inkomstprövat bostadstillägg för att ge en rimlig ekonomisk standard. I diagram 2.11 visas hur den ekonomiska standarden har utvecklats 2003–2014 för en ensamstående pensionär dels med enbart garantipension, dels med garantipension och bostadstillägg baserat på en genomsnittlig bostadskostnad. Därtill visas hur gränsen för låg ekonomisk standard har utvecklats under samma period.

Av diagrammet framgår att en ensamstående med enbart garantipension har en inkomst betydligt under gränsen för låg ekonomisk standard. Om personen har en genomsnittlig bostadskostnad och rätt till bostadstillägg, kommer hon eller han under perioden att ha en inkomst över gränsen för låg ekonomisk standard. Dock är avståndet litet och krympande.

**Diagram 2.11 Ekonomisk standard ensamstående relativt gränsen för låg ekonomisk standard, typfall**

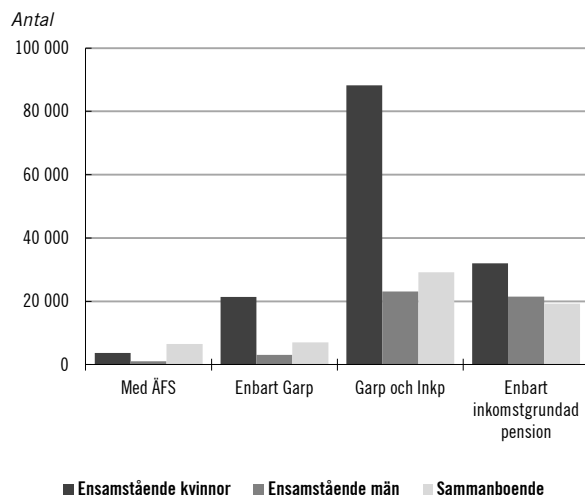


Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Risken för att ha en låg ekonomisk standard är som högst bland pensionärer som har enbart garantipension eller äldreförsörjningsstöd. Det är dock endast cirka 35 000 kvinnor och män i de här grupperna. Den antalsmässigt största gruppen med låg ekonomisk standard är, som

framgår av diagram 2.12, ensamstående kvinnor med en kombination av garanti- och inkomstpension.

**Diagram 2.12 Antal med låg ekonomisk standard fördelat på pensionsammansättning, prognos 2016**



Källa: Egna beräkningar i STAR 2014.

### 2.4.3 Analyser 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 förväntas räknas upp drygt tre procent vid årsskiftet 2016/17.

Som en följd av att de inkomstgrundade pensionerna ökar, kommer statens utgifter för grundskyddet till äldre att minska mellan 2016 och 2017. Ytterligare en förklaring till de lägre utgifterna är att de pensionärer som träder in i systemet har 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 dem som får dessa och att de lyfter många pensionärer över gränsen för låg ekonomisk standard.

Ett mål 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 grund-

skyddet 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 reallt för 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 går 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. Risken för relativ fattigdom (låg ekonomisk standard) är dock högre och har ökat under senare år. Både nivån och ökningen är störst för ensamstående äldre kvinnor.

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

Änkepensionen lämnas endast till efterlevande kvinnor och är en livsvarig förmån (om inte änkan gifter om sig). Den speglar en tid då för-

värvmönstren för kvinnor och män i väsentlig grad var olika och kvinnor var ekonomiskt beroende av sina män. Det finns visserligen allttjämt skillnader i livsmönster mellan könen, men det har skett stora förändringar vilket motiverat en övergång till en könsneutral och tidsbegränsad omställningspension.

Omställningspension är just en omställningsförsäkring som är tidsbestämd för att under tiden omedelbart efter ett dödsfall ge den efterlevande maken ekonomiskt stöd för att underlätta omställningen från två inkomster till en. Sammantaget kan sägas att änkepensionen är bakåtblickande medan omställningspensionen speglar nutid och framtid.

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

Om den efterlevande har vårdnaden om ett barn som är under 18 år kan förlängd omställningspension betalas ut under ytterligare tolv månader.

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

Änkepension betalas ut till efterlevande kvinnor. Vilka bestämmelser som ska tillämpas är bland annat 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

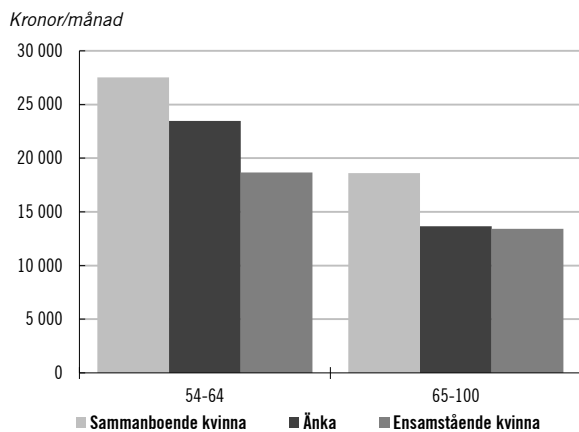
I december 2015 fanns drygt 276 000 kvinnor med änkepension och drygt 4 600 kvinnor och 1 900 män med omställningspension. Utgifterna för änkepension uppgick till knappt 12 miljarder kronor 2015 medan kostnaderna för omställningspensionen var 0,6 miljarder kronor, 0,4 miljarder till kvinnor och 0,2 miljarder till män. Änkepensionen utgör således 95 procent av kostnaderna för efterlevandepensionerna trots att den är under utveckling, och den kommer att fortsätta dominera i många år framöver. Att

utgifterna för änkepensionen är störst förklarar i hög grad av att omställningspension ofta betalas ut under endast ett år medan änkepension betalas ut under flera år och i de flesta fall livsvarigt.

Även om betydligt färre får omställningspension än änkepension är de belopp som de får i genomsnitt högre. Under 2015 var medelbeloppet per månad för omställningspension 7 500 kronor för både kvinnor och män jämfört med 3 500 kronor för änkepension.

Om man jämför den ekonomiska standarden för sammanboende kvinnor, kvinnor med änkepension samt ensamstående kvinnor som inte har efterlevandepension ser man att de sammanboende kvinnorna har den högsta ekonomiska standarden (diagram 2.13). Kvinnor med änkepension har högre ekonomisk standard än övriga ensamstående kvinnor. Före 65 års ålder är skillnaden 4 500 kronor per månad. Efter 65 års ålder krymper skillnaden till 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 tillägs- och inkomstpension.

**Diagram 2.13 Ekonomisk standard för änkor jämfört med övriga kvinnor, åldersstandardiserat 2014**



Källa: Egna beräkningar i STAR 2014.

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

Änkepensionen betalas bara ut till kvinnor och bidrar därför till att minska inkomstgapet mellan kvinnor och män. Det totala inkomstgapet för de äldre än 65 år är 26 procent och utan änkepensionen skulle gapet vara cirka fem procentenheter större. Änkepensionen är som nämnts under avveckling och kvinnor födda 1945 eller senare får i betydligt mindre utsträck-

ning änkepension. Om inget annat förändras kommer änkepensionens bidrag för att minska gapet successivt att minska. Den effekten begränsas dock av att kvinnor med låga inkomster, som i framtiden inte kommer att kunna få änkepension, i stor utsträckning istället kommer att kunna få del av grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg. Detta har delvis belysts i Pensionsgruppens projekt om jämställda pensioner men ytterligare analyser behöver här göras.

### **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. Eftersom män i genomsnitt har högre inkomster än kvinnor så får de efterlevande kvinnorna högre inkomstrelaterad omställningspension och de efterlevande männen i större utsträckning garantipension till omställningspension. Endast nio procent av männen med omställningspension hade 2015 en så hög inkomstrelaterad omställningspension att garantipension till omställningspension inte betalades ut. Motsvarande andel bland kvinnor var 29 procent.

När även garantipensionsdelen tas i beaktande är den genomsnittliga omställningspensionen på nästan samma nivå för kvinnor och män. Trots att en större andel av kvinnorna hade en inkomstrelaterad omställningspension hade männen ett något högre genomsnittligt belopp, 7 600 kronor per månad jämfört med kvinnorna som hade 7 500 kronor per månad.

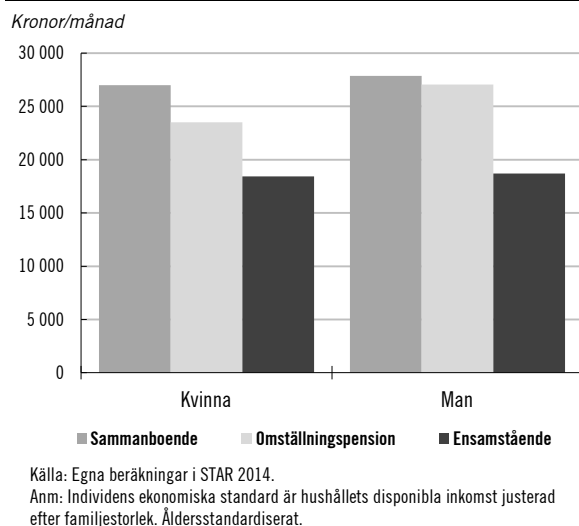
### **Omställningspensionen höjer den ekonomiska standarden för ensamstående kvinnor och män**

För att undersöka om omställningspensionen underlättar omställningen från ett liv som sammanboende till ensamstående jämförs den ekonomiska standarden för sammanboende med den ekonomiska standarden för ensamstående kvinnor och män med respektive utan omställningspension. Ingen av grupperna har minderåriga barn. Av diagram 2.14 framgår att kvinnor och män med omställningspension har en ekonomisk standard närmare sammanboende än övriga ensamstående. Kvinnor med omställ-

ningspension hade 2014 en ekonomisk standard som var omkring 30 procent högre än standarden för övriga ensamstående kvinnor, motsvarande uppgift för männen var 40 procent.

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

**Diagram 2.14 Ekonomisk standard för kvinnor och män under 65 år med omställningspension jämfört med sammanboende och övriga ensamstående 2014**



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

I fråga om änkepensionen bidrar den till att änkor i genomsnitt har en högre ekonomisk standard än ensamstående kvinnor utan änkepension och kan därmed sägas uppfylla sitt syfte.

Men 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. Orsaken till detta ligger varken i pensionsystemet 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 har påbörjats inom ramen för Pensionsgruppens delprojekt om jämställda pensioner.

#### 2.4.6 Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet – Pensionsmyndigheten

Målet för administration och förvaltning av ålderspensionssystemet är att verksamheten 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.

#### Ökat förtroende för Pensionsmyndigheten

Det är allt fler pensionssparare och pensionärer som känner förtroende för Pensionsmyndigheten enligt den årliga undersökning som myndigheten genomför. Utvecklingen visar på en positiv trend sedan 2012 och utfallet för 2015 är en tydlig förbättring jämfört med 2014. Även externa undersökningar visar på en positiv utveckling. Ökningen är särskilt stor för pensionssparare, men det är fortfarande en större andel pensionärer än pensionssparare som känner förtroende för myndigheten. Att pensionssparare och pensionärer har förtroende för myndigheten är en förutsättning för att informationen ska nå fram och därmed för att verksamheten ska kunna vara framgångsrik i fråga om målet om ökad kunskap om livsinkomstens betydelse. Bland dem som varit i kontakt med Pensionsmyndigheten är andelen som känner förtroende högre än bland dem som inte haft kontakt. Skillnaderna mellan kvinnor och män avseende förtroende för myndigheten är små.

### **Förbättrade resultat inom flera områden, men kvarstående problem inom bostadstillägg och återkrav**

Inom ålderspension, premiepension och efterlevandepension sker i princip alla utbetalningar i rätt tid. Kostnaderna för pensionsadministrationen har ökat något under 2015 efter flera års minskning. Kostnadsökningen beror dels på en förstärkt informationssatsning inom ramen för det konsumentuppdrag som regeringen gav myndigheten 2013, dels på ett arbete som pågår som syftar till att förbättra och effektivisera IT-stödet. Ärendehantering inom pensionsadministrationen har fortsatt att automatiseras.

Resultaten har förbättrats inom flera områden under 2015 tack vare ett omfattande utvecklings- och förbättringsarbete. Inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd finns en positiv utveckling med minskade styckkostnader, kortare handläggningstider och ökad utbetalningsprecision. Resultaten är däremot fortfarande svagare än inom övriga områden och bedöms också av myndigheten som otillräckliga.

Att resultaten är svagare än för övrig ärendehantering beror bland annat på att regelverket för bostadstillägg är mer komplicerat jämfört med reglerna för ålderspension.

### **Jämställdhetsintegrering**

Pensionsmyndigheten bedriver sedan 2013 ett jämställdhetsarbete inom ramen för regeringens projekt för jämställdhetsintegrering av myndigheter, se utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering. Arbetet har bland annat resulterat i uppföljningar som visar på att det inte finns några indikationer på att kvinnor och män behandlas olika i ärendehantering. Pensionsmyndigheten har även genomfört riktade insatser för att jämställdhetsintegrera informationssatsningarna, vilket resulterat i att skillnaden mellan antalet kvinnor och män som gör pensionsprognos på minpension.se har minskat. Det är dock fortfarande en större andel män än kvinnor som är registrerade användare, 53 respektive 47 procent. Myndigheten har även fortsatt fokus på att informera om vilka livsval som påverkar pensionen.

### **Höjda ambitioner i Pensionsmyndighetens informationsuppdrag**

En central uppgift för Pensionsmyndigheten är att informera om pensionen och fullgöra sitt informations- och konsumentuppdrag. Pensionsmyndigheten får under åren 2014–2017 extra medel om 20 miljoner kronor årligen för att genomföra förstärkta informationsinsatser. Med hjälp av dessa medel tillsammans med interna effektiviseringar och prioriteringar har myndigheten genomfört satsningen Prognos till alla, som syftar till att fler ska få en samlad helhetsbild över sin pension och vad som påverkar den. Arbetet är långsiktigt och har ännu inte gett några stora effekter i attityder och förhållningssätt, men däremot är det fler som har registrerat sig på prognostjänsten minpension.se och ökningen är särskilt stor bland kvinnor. Antalet kontakter i de digitala medierna har ökat, det vill säga på Pensionsmyndighetens hemsida, minpension.se och Facebook. Antal registrerade användare på minpension.se har ökat från 1,9 miljoner 2013 till 2,5 miljoner 2015.

Konsumentuppdraget innebär att myndigheten ska verka för att göra det enklare för pensions sparare och pensionärer att fatta medvetna beslut i pensionsfrågor. För att kunna följa utvecklingen har myndigheten infört ett antal mätetal, till exempel hur stor andel av pensions sparare som upplever att de har en förutsebar ekonomisk situation. Under de tre år som mätningen ägt rum går det inte att utläsa någon tydlig förändring av upplevelsen, däremot upplever fler personer att de får det stöd som de behöver för att kunna fatta beslut om sin pension.

Pensionsmyndigheten har också i uppdrag att utvärdera pensionssystemets effekter för individ och samhälle. Under 2015 har myndigheten gett ett omfattande och värdefullt analysstöd till regeringen med anledning av den reviderade pensionsöverenskommelsen.

### **Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ökar för kvinnor och män**

Det finns en positiv trend vad gäller pensions sparare som känner till livsinkomstprincipens betydelse för pensionen och som anser att myndigheten gör det lättare att förstå pensionen. Det är vissa skillnader i hur kvinnor och män upplever pensionsinformationen och hur lätt pen-

sionen är att förstå. Myndigheten har uppmärksammat dessa skillnader och analyserar hur skillnaderna kan utjämnas.

### **Internationell samordning**

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

#### **2.4.7 Analys och slutsatser – Pensionsmyndigheten**

Ett mål för utgiftsområdet är att administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas med låga kostnader till nytta för pensionärer och pensionssparare. Andra mål är dels att informationsgivningen ska ge pensionsspararen goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den, dels att kunskap om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män. Regeringens bedömning är att handläggningen av ålderspension och pensionsrelaterade förmåner i stort fungerar väl. Det är bekymmersamt att problemen inom handläggning av bostadstillägg och återkrav när det gäller bostadstillägg kvarstår, det är därför viktigt att det utvecklingsarbete som pågår vid myndigheten ger resultat. Regeringen kommer följa utvecklingen.

Regeringen bedömer att Pensionsmyndigheten bedriver ett gott arbete med informationsgivning för att fler ska få en samlad bild över sin pension och förstå vad som kan påverka den. I vilken grad informationsgivningen leder till ökade kunskaper eller på annat sätt förbättrade förutsättningar är svårt att bedöma. Socialdepartementet har därför inlett ett arbete med Pensionsmyndigheten i syfte att utveckla indikatorer för att på ett bättre sätt kunna följa utvecklingen av målen. Det finns dock ett antal mått som visar på en positiv utveckling av målen, så som att fler pensionssparare känner till livsinkomstprincipens betydelse för pensionen och som anser att myndigheten gör det lättare att förstå pensionen.

## **2.5 Den årliga revisionens iakttagelser**

Riksrevisionen har lämnat en revisionsberättelse med upplysning till Pensionsmyndigheten.

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

## **2.6 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 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.

### **Ett längre arbetsliv ger högre pensioner**

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. Om inte arbetslivet förlängs i takt med den ökade medellivslängden kommer pensionerna som andel av slutlönen att minska.

En sådan utveckling är inte hållbar vare sig för samhället eller för pensionerna. Ett starkt fokus för regeringen är därför arbetet med åtgärder som förlänger arbetslivet och leder till fler arbetade timmar. Av särskild vikt är arbetsmiljöförbättringar och åtgärder som förbättrar möjligheten för ett livslångt lärande. Alla delar av ett längre arbetsliv är prioriterade: ett tidigare inträde, att fler som vill arbeta heltid får möjlighet till det, ett senare utträde och fler kvinnor och män i arbete.

I arbetet för att fler ska kunna arbeta längre har arbetsmarknadens parter en viktig roll. En dialog med parterna har därför genomförts och utifrån denna kommer regeringen och Pensionsgruppen ta ställning till fortsatta åtgärder.

### **Arbete är grunden för en rimlig grundtrygghet**

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 den faktiska ekonomiska utvecklingen för Sveriges pensionärer. Inom ramen för detta och Pensionsgruppens fokus på jämställda pensioner finns det också skäl att särskilt analysera konstruktionen och nivån på grundskyddet.

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. Ett första steg i att minska skatteskillnaden togs i budgetpropositionen för 2016. 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 i det avseendet att pensionens storlek i huvudsak bestäms av livsinkomsten och av 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, givet samma avkastning från premiepensionen. I genomsnitt har dock kvinnor lägre inkomst än män och får därför enligt livsinkomstprincipen också lägre pension. I viss utsträckning kompenseras kvinnor med garantipension och bostadstillägg, som i dominerande grad betalas ut till just kvinnor. Pensionsgapet mellan könen är ändå i genomsnitt omkring 17 procent sett till den allmänna pensionen och dess tillhörande förmåner.

Orsaken till pensionsgapet ligger i strukturer utanför pensionssystemet, exempelvis i lönegapet mellan kvinnor och män. I huvudsak är det där förändringar behöver ske. Lösningen ligger inte i att frånga 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 ojämsställda 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.

Analyserna redovisades och skickades ut för synpunkter i juni 2016. Med utgångspunkt i analyserna kommer det fortsatta arbetet i projektet inriktas mot att genomföra möjliga

åtgärder som bidrar till att minska pensionsgapet mellan kvinnor och män.

### Internationell samordning

En samlad redovisning av politikens inriktning angående internationell samordning av sociala trygghetssystem lämnas under utgiftsområde 10, avsnitt 3.6.9 för hela socialförsäkringen gemensamt.

## 2.7 Budgetförslag

### 2.7.1 1:1 Garantipension till ålderspension

**Tabell 2.7 Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension**

Tusental kronor

År	Utfall	15 760 966	Anslags-sparande	-339 958
2015	Utfall	15 760 966	Anslags-sparande	-339 958
2016	Anslag	14 343 700 <sup>1</sup>	Utgifts-prognos	14 154 300
<b>2017</b>	<b>Förslag</b>	<b>13 364 900</b>		
2018	Beräknat	12 763 500		
2019	Beräknat	12 548 100		
2020	Beräknat	12 689 800		

<sup>1</sup> Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2016 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 intjänat inkomstgrundad pension som uppgår till betydligt högre genomsnittligt belopp än de ålderspensionärer som lämnar systemet. Det medför att behovet av garantipension minskar. Antalet kvinnor och män som får garantipension har minskat med 120 000 sen införandet 2003 och uppgick 2015 till 770 000.

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

**Tabell 2.8 Härledning av anslagsnivån 2017–2020 för 1:1 Garantipension till ålderspension**

Tusental kronor

	2017	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2016<sup>1</sup></b>	<b>14 343 700</b>	<b>14 343 700</b>	<b>14 343 700</b>	<b>14 343 700</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut				
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-359 900	-554 800	-446 700	-246 300
Volym	-618 900	-1 025 400	-1 348 900	-1 407 600
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>13 364 900</b>	<b>12 763 500</b>	<b>12 548 100</b>	<b>12 689 800</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2015 (bet. 2015/16:FiU10). Beloppet är således exklusivt beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 13 364 900 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Garantipension till ålderspension* för 2017. För 2018, 2019 och 2020 beräknas anslaget till 12 763 500 000 kronor, 12 548 100 000 kronor respektive 12 689 800 000 kronor.

## 2.7.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

**Tabell 2.9 Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna**

Tusental kronor

År	Slagslag	Belopp	År	Slagslag	Belopp
2015	Utfall	12 427 490		Anslags-sparande	-56 698
2016	Anslag	11 915 900 <sup>1</sup>		Utgifts-prognos	11 919 800
<b>2017</b>	<b>Förslag</b>	<b>11 545 300</b>			
2018	Beräknat	11 074 600			
2019	Beräknat	10 549 800			
2020	Beräknat	10 054 800			

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2016 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 95 procent av utgifterna inom anslagsområdet.

Antalet kvinnor som får änkepension var cirka 276 000 år 2015 och minskar med cirka 11 000 per år, medan antalet kvinnor och män som får omställningspension var 4 500 under 2015. 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 2017–2020 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna**

Tusental kronor

	2017	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2016<sup>1</sup></b>	<b>11 915 900</b>	<b>11 915 900</b>	<b>11 915 900</b>	<b>11 915 900</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut				
Övriga makro-ekonomiska förutsättningar	901 300	1 198 600	1 496 600	1 821 000
Volymer	-1 271 900	-2 039 900	-2 862 700	-3 682 100
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>11 545 300</b>	<b>11 074 600</b>	<b>10 549 800</b>	<b>10 054 800</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2015 (bet. 2015/16:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 11 545 300 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Efterlevandepensioner till vuxna* för 2017. För 2018, 2019 och 2020 beräknas anslaget till 11 074 600 000 kronor, 10 549 800 000 kronor respektive 10 054 800 000 kronor.

## 2.7.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

**Tabell 2.11 Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer**

Tusental kronor

År	Slagslag	Belopp	År	Slagslag	Belopp
2015	Utfall	8 588 937		Anslags-sparande	76 863
2016	Anslag	8 499 300 <sup>1</sup>		Utgifts-prognos	8 534 000
<b>2017</b>	<b>Förslag</b>	<b>8 377 200</b>			
2018	Beräknat	8 338 100			
2019	Beräknat	8 457 600			
2020	Beräknat	8 568 400			

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2016 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

### Ändamål

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

## Regeringens överväganden

Bostadstillägget är inkomstprövat och utgifterna är därför, förutom när det gäller bostadskostnaderna, beroende av ålderspensionärernas inkomster och förmögenheter. Med en långsiktig positiv real inkomstutveckling har nya pensionärer allt högre pensioner och blir därför i genomsnitt allt mindre beroende av bostadstillägg. Antalet personer som får bostadstillägg minskar därför. 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 inom anslagsområdet.

Mörkertalet för bostadstillägget är sannolikt relativt stort, vilket innebär att fler än de som nu får bostadstillägg 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.

Ytterligare faktorer som har inverkan på utgiftsutvecklingen är förändringen av bostadskostnaderna, vilka har haft en snabbare utveckling än konsumentprisindex, samt regelförändringar.

**Tabell 2.12 Härledning av anslagsnivån 2017–2020 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer**

	2017	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2016<sup>1</sup></b>	<b>8 499 300</b>	<b>8 499 300</b>	<b>8 499 300</b>	<b>8 499 300</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut	-2 000	-1 000	-1 000	-1 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-739 200	-1 327 700	-1 248 000	-1 378 600
Volymer	619 100	1 167 500	1 207 300	1 448 700
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>8 377 200</b>	<b>8 338 100</b>	<b>8 457 600</b>	<b>8 568 400</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2015 (bet. 2015/16:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 8 377 200 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* 2017. För 2018, 2019 och 2020 beräknas anslaget till 8 338 100 000 kronor, 8 457 600 000 kronor respektive 8 568 400 000 kronor.

## 2.7.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd

**Tabell 2.13 Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd**

<i>Tusental kronor</i>				
2015	Utfall	803 416	Anslags-sparande	5 516
2016	Anslag	897 300 <sup>1</sup>	Utgifts-prognos	890 000
<b>2017</b>	<b>Förslag</b>	<b>953 500</b>		
2018	Beräknat	1 030 700		
2019	Beräknat	1 105 900		
2020	Beräknat	1 187 800		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2016 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 inkomst- och 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 infördes i och med EES-avtalet på 1990-talet, ännu inte har fått full genomslagskraft. Enligt äldre regler fick man del av hela grundskyddet efter 10 års bosättning i Sverige. Personer födda före 1938 omfattas av dessa äldre bestämmelser och har därför som regel en tillräckligt hög garantipension för att inte få äldreförsörjningsstöd. I takt med att nya årskullar som inte omfattas av de äldre bestämmelserna tillkommer ökar antalet som kan få äldreförsörjningsstöd. Utöver detta förväntas ökade kostna-

der inom ramen för anslaget under kommande år till följd av ökad asylinvandring.

År 2015 fick 20 800 kvinnor och män äldre-försörjningsstöd. I likhet med bostadstillägget finns sannolikt ett förhållandevis stort mörkertal när det gäller äldreförsörjningsstöd, som innebär att antalet personer och kostnader på anslaget potentiellt skulle kunna vara betydligt högre.

**Tabell 2.14 Härledning av anslagsnivån 2017–2020 för 1:4 Äldreförsörjningsstöd**

Tusental kronor

	2017	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2016<sup>1</sup></b>	<b>897 300</b>	<b>897 300</b>	<b>897 300</b>	<b>897 300</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
<b>Beslut</b>				
Övriga makro-ekonomiska förutsättningar	5 700	-16 100	-7 000	14 100
Volym	50 500	149 500	215 600	276 400
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>953 500</b>	<b>1 030 700</b>	<b>1 105 900</b>	<b>1 187 800</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2015 (bet. 2015/16:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 953 500 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 Äldreförsörjningsstöd 2017. För 2018, 2019 och 2020 beräknas anslaget till 1 030 700 000 kronor, 1 105 900 000 kronor respektive 1 187 800 000 kronor.

**Tabell 2.16 Finansiering av Pensionsmyndighetens administration**

Tusental kronor

	2016 Prognos	2017 Beräknat	2018 Beräknat	2019 Beräknat	2020 Beräknat
Anslag förvaltningsanslag	522 401	533 551	540 320	550 851	563 103
Avgiftsinkomster AP-fonderna	482 445	489 612	499 156	508 885	520 203
Avgiftsinkomster premiepensionsfonderna <sup>1</sup>	346 545	351 693	358 549	365 537	373 667
<b>Summa</b>	<b>1 351 391</b>	<b>1 374 856</b>	<b>1 398 025</b>	<b>1 425 273</b>	<b>1 456 973</b>

Källa: Pensionsmyndigheten

<sup>1</sup>Exklusive finansiering av amorteringar och ränta för premiepensionssystemets uppbyggnad.

## 2.7.5 2:1 Pensionsmyndigheten

**Tabell 2.15 Anslagsutveckling 2:1 Pensionsmyndigheten**

Tusental kronor

2015	Utfall	555 109	Anslags-sparande	-5 312
2016	Anslag	528 050 <sup>1</sup>	Utgifts-prognos	522 401
<b>2017</b>	<b>Förslag</b>	<b>533 551</b>		
2018	Beräknat	540 320 <sup>2</sup>		
2019	Beräknat	550 851 <sup>3</sup>		
2020	Beräknat	563 103 <sup>4</sup>		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2016 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

<sup>2</sup> Motsvarar 531 542 tkr i 2017 års prisnivå.

<sup>3</sup> Motsvarar 531 541 tkr i 2017 års prisnivå.

<sup>4</sup> Motsvarar 531 542 tkr i 2017 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.

**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 förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten ska myndigheten senast den 15 maj varje år lämna en samlad redogörelse och en framställan om ersättning för

administrationen av ålderspensionssystemet. Redogörelsen och framställan ska omfatta dels administrationen av 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 främst Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Med ovanstående underlag som grund beslutar regeringen årligen om ersättning från Första-Fjärde AP-fonderna och premiepensionssystemet för administration av inkomstgrundande ålderspension.

**Tabell 2.17 Uppdragsverksamhet där intäkterna disponeras**

Tusental kronor, 2016 års prisnivå

Uppdragsverksamhet	Intäkter	Kostnader	Resultat (intäkt-kostnad) <sup>1</sup>
<b>Utfall 2015</b>	<b>825 561</b>	<b>989 693</b>	<b>-164 132</b>
- varav AP-fonderna	297 721	461 853	-164 132
- varav premiepensionssystemet <sup>2</sup>	522 967	522 967	0
- varav övriga intäkter <sup>3</sup>	4 873	4 873	0
<b>Prognos 2016</b>	<b>956 492</b>	<b>1 027 449</b>	<b>-70 957</b>
- varav AP-fonderna	457 613	482 445	-24 832
- varav premiepensionssystemet <sup>2</sup>	498 879	545 004	-46 125 <sup>4</sup>
<b>Budget 2017</b>	<b>1 004 954</b>	<b>1 061 750</b>	<b>-56 796</b>
- varav AP-fonderna	468 492	486 325	-17 833
- varav premiepensionssystemet <sup>2</sup>	536 462	575 425	-38 963 <sup>4</sup>

Källa: Pensionsmyndigheten

<sup>1</sup>Resultat från AP-fonderna regleras två år framåt i tiden. Det negativa resultatet för AP-fonderna beror på reglering av tidigare överskott, vilket medför att avgiftsuttaget från AP-fonderna kan minskas.

<sup>2</sup>Inklusive kostnader för amortering och ränta för premiepensionssystemets uppbyggnad.

<sup>3</sup>Avser information till premiepensionssparare som debiteras fondbolagen och som förorsakas av ändringar i t.ex. fondvillkor samt kundtjänst avseende minpension.se. Intäkterna används till att finansiera kostnader inom premiepensionssystemet.

<sup>4</sup>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 från valutahandel. Det innebär att avgiftsuttaget från premiepensionsspararna (Intäkter) kan minskas.

## Regeringens överväganden

Anslaget har för perioden 2017–2020 beräknats enligt följande.

**Tabell 2.18** Härledning av anslagsnivån 2017–2020 för 2:1 Pensionsmyndigheten

Tusental kronor

	2017	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2016<sup>1</sup></b>	<b>528 050</b>	<b>528 050</b>	<b>528 050</b>	<b>528 050</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Pris- och löne- omräkning <sup>2</sup>	5 472	14 283	24 853	37 150
Beslut	29	-2 013	-2 052	-2 097
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
<b>Förslag/ beräknat anslag</b>	<b>533 551</b>	<b>540 320</b>	<b>550 851</b>	<b>563 103</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2015 (bet. 2015/16:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

<sup>2</sup> Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2016. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2018–2020 är preliminär.

Regeringen föreslår att 533 551 000 kronor anvisas under anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* för 2017. För 2018, 2019 och 2020 beräknas anslaget till 540 320 000 kronor, 550 851 000 kronor respektive 563 103 000 kronor.

**Regeringens förslag:** Regeringen bemyndigas att för 2017 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår till högst 8 000 000 000 kronor för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar.

**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 fondhandeln inom ramen för premiepensionssystemet. Behovet av krediten föräns främst av det underskott som uppstår på grund av samtidiga köp- och säljtransaktioner med olika likviddaggar 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 pensionspararnas konton och tidsmässig koncentration av fondbyten. För 2016 disponerar Pensionsmyndigheten en kredit för handel med fondandelar intill ett belopp av 8 000 000 000 kronor. Pensionsmyndigheten bedömer att storleken på krediten för 2017 kan ligga kvar på 2016 års nivå. Regeringen delar bedömningen och anser därför att krediten i Riksgäldskontoret för handel med fondandelar under 2017 bör uppgå till högst 8 000 000 000 kronor.