

Ekonomisk trygghet vid ålderdom

11

Förslag till statens budget för 2020

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 Resultat – ersättning vid ålderdom	11
2.4.3 Resultat – ersättning vid dödsfall.....	22
2.4.4 Resultat – Pensionsmyndighetens administration.....	24
2.4.5 Resultat – pensionärers och pensionssparares kunskap om den framtida pensionen.....	25
2.5 Analys och slutsatser	26
2.5.1 Ersättning vid ålderdom	26
2.5.2 Ersättning vid dödsfall.....	27
2.5.3 Pensionsmyndighetens administration	27
2.5.4 Kunskapen om den framtida pensionen.....	28
2.6 Politikens inriktning	28
2.6.1 En politik för bättre pensioner	28
2.7 Budgetförslag.....	30
2.7.1 1:1 Garantipension till ålderspension	30
2.7.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	31
2.7.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer.....	31
2.7.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd	32
2.7.5 2:1 Pensionsmyndigheten	33

Tabellförteckning

Tabell 1.1	Anslagsbelopp	7
Tabell 2.1	Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	9
Tabell 2.2	Härledning av ramnivån 2020–2022. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	10
Tabell 2.3	Ramnivå 2020 realekonomiskt fördelad. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	10
Tabell 2.4	Översiktstabell 2018	12
Tabell 2.5	Andel ensamstående och sammanboende med garantipension i åldersgrupperna 65–75 år och 76–99 år	15
Tabell 2.6	Pensionsgapet 2017 mellan kvinnor och män för personer äldre än 65 år	18
Tabell 2.7	Översiktstabell 2018. Antal personer, årsutgifter och medelbelopp. Änkepension och omställningspension.....	23
Tabell 2.8	Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension.....	30
Tabell 2.9	Härledning av anslagsnivån 2020–2022 för 1:1 Garantipension till ålderspension.....	30
Tabell 2.10	Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna.....	31
Tabell 2.11	Härledning av anslagsnivån 2020–2022 för 1:2 Efterlevande- pensioner till vuxna.....	31
Tabell 2.12	Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer	31
Tabell 2.13	Härledning av anslagsnivån 2020–2022 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer	32
Tabell 2.14	Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd.....	32
Tabell 2.15	Härledning av anslagsnivån 2020–2022 för 1:4 Äldreförsörjnings- stöd	33
Tabell 2.16	Anslagsutveckling 2:1 Pensionsmyndigheten	33
Tabell 2.17	Finansiering av Pensionsmyndighetens administration	34
Tabell 2.18	Uppdragsverksamhet där intäkterna disponeras	35
Tabell 2.19	Härledning av anslagsnivån 2020–2022 för 2:1 Pensions- myndigheten	36

Diagramförteckning

Diagram 2.1	Antal och andel kvinnor och män med inkomstgrundad pension och garantipension (siffrorna i staplarna avser andelen av pensionärerna i procent)	13
Diagram 2.2	Andel nybeviljad garantipension bland kvinnor och män	14
Diagram 2.3	Andel av pensionärerna som får bostadstillägg	15
Diagram 2.4	Utvecklingen av andelen som får bostadstillägg och har en bostadskostnad över taket	16
Diagram 2.5	Utveckling av antal kvinnor och män med äldreförsörjningsstöd	16
Diagram 2.6	Typfall – allmän pension efter skatt, 2019 års priser	17
Diagram 2.7	Typfall – total pension före skatt, 2019 års priser	18
Diagram 2.8	Typfall – total pension efter skatt och med bostadstillägg, 2019 års priser	18
Diagram 2.9	Andelen kvinnor och män med låg materiell standard i Sverige och EU-28.....	19
Diagram 2.10	Andelen kvinnor och män med låg relativ ekonomisk standard bland dem över 65 år,	20
Diagram 2.11	Andelen kvinnor och män med låg relativ ekonomisk standard bland de 65 år och äldre, Sverige i förhållande till EU-28, 2017.....	21
Diagram 2.12	Ekonomisk standard relativt gränsen för låg relativ ekonomisk standard, typfall för ensamstående, 2003–2019.....	21
Diagram 2.13	Antal med låg relativ ekonomisk standard fördelat på pensionsammansättning, prognos 2019	22
Diagram 2.14	Andelen med låg relativ ekonomisk standard med respektive utan grundskydd, prognos 2019	22
Diagram 2.15	Genomsnittlig ekonomisk standard för änkor jämfört med övriga kvinnor, 2017	23
Diagram 2.16	Andel med änkepension bland änkor födda 1944 och 1945	23
Diagram 2.17	Den ekonomiska standarden för kvinnor respektive män med omställningspension jämfört med den ekonomiska standarden för sammanboende och övriga ensamstående 2017, 58–64 år.....	24

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen bemyndigar regeringen att för 2020 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 8 000 000 000 kronor (avsnitt 2.7.5).
2. Riksdagen anvisar ramanslagen för budgetåret 2020 under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt tabell 1.1.

Tabell 1.1 Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag

1:1	Garantipension till ålderspension	14 940 800
1:2	Efterlevandepensioner till vuxna	9 804 900
1:3	Bostadstillägg till pensionärer	10 026 300
1:4	Äldreförsörjningsstöd	1 174 500
2:1	Pensionsmyndigheten	595 896
Summa		36 542 396

2 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

2.1 Omfattning

Redovisningen av den allmänna pensionen är uppdelad på två avsnitt. Grundskyddet för äldre (som består av garantipension, bostadstillägg och åldreförsörjningsstöd) och ersättning till efterlevande redovisas under detta utgiftsområde. Den inkomstgrundade ålderspensionen (inkomst-, tillägg- och premiepension) redovisas under avsnittet Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Utgiftsområdet omfattar garantipension, bostadstillägg till pensionärer, åldreförsörjningsstöd och efterlevandepensioner till

vuxna, dvs. omställningspensioner, änkepension och särskild efterlevandepension. Utgiftsområdet omfattar även Pensionsmyndigheten.

För att ge en mer fullständig bild av pensionärernas ekonomiska situation beskrivs även den inkomstgrundade pensionen, som inte ingår i utgiftsområdet, till viss del i resultatredovisningen. Den inkomstgrundade delen av den allmänna pensionen beskrivs 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

<i>Miljoner kronor</i>						
	Utfall 2018	Budget 2019 ¹	Prognos 2019	Förslag 2020	Beräknat 2021	Beräknat 2022
<i>Ersättning vid ålderdom</i>						
1:1 Garantipension till ålderspension	13 142	13 226	13 128	14 941	14 470	14 638
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	10 869	10 331	10 351	9 805	9 252	8 700
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	9 139	9 588	9 151	10 026	10 172	10 394
1:4 Åldreförsörjningsstöd	1 081	1 154	1 160	1 175	1 231	1 295
Summa Ersättning vid ålderdom	34 232	34 298	33 790	35 947	35 125	35 027
<i>Myndigheter</i>						
2:1 Pensionsmyndigheten	540	602	599	596	552	552
Summa Myndigheter	540	602	599	596	552	552
Totalt för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34 771	34 900	34 389	36 542	35 676	35 579

¹Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2019 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

**Tabell 2.2 Härledning av ramnivån 2020 2022.
Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor

	2020	2021	2022
Anvisat 2019¹	34 881	34 881	34 881
<i>Förändring till följd av:</i>			
Pris- och löneomräkning ²	10	20	29
Beslut	1 824	1 767	1 758
Varav BP20 ³	1 419	1 397	1 389
Övriga makroekonomiska förutsättningar	228	469	832
Volymer	-393	-1 457	-1 918
Överföring till/från andra utgiftsområden	-7	-4	-4
Varav BP20 ³			
Övrigt			
Ny ramnivå	36 542	35 676	35 579

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2018 (bet. 2018/19:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

² Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2019. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2021–2022 är preliminär.

³ Exklusive pris- och löneomräkning.

**Tabell 2.3 Ramnivå 2020 realekonomiskt fördelad.
Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor

	2020
Transfereringar ¹	35 947
Verksamhetsutgifter ²	593
Investeringar ³	3
Summa ramnivå	36 543

Den realekonomiska fördelningen baseras på utfall 2018 samt kända förändringar av anslagens användning.

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

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

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

2.3 Mål för utgiftsområdet

Målen för utgiftsområdet är:

- Kvinnor och män med låg eller ingen 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 kostnads-

effektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare.

- Informationsgivningen ska ge pensions-spararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den.
- Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män.

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

Målen bidrar till Sveriges genomförande av FN:s Agenda 2030, detta gäller särskilt mål 1: Ingen fattigdom, mål 5: Jämställdhet och mål 10: Minskad ojämlikhet.

2.4 Resultatredovisning

2.4.1 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder

Garantipensionen och äldreförsörjningsstödet är kopplade till prisutvecklingen och därmed värdesäkrade per definition. Bostadstillägget är inte indexerat utan förändras endast genom politiska beslut.

Den centrala indikatorn för att följa upp målet ”Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd” är:

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

För att följa utvecklingen av grundskyddspensionärernas ekonomiska standard redovisas även:

- Andelen kvinnor och män över 65 år med låg materiell standard.
- Andelen kvinnor och män över 65 år med låg relativ ekonomisk standard.
- Ekonomisk standard relativt gränsen för låg relativ ekonomisk standard.
- Andelen kvinnor och män med låg relativ ekonomisk standard med respektive utan grundskydd.

Därutöver redovisas ett antal nyckeltal för att ge en övergripande bild av grundskyddets utveckling och omfattning.

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

- Efterlevandes ekonomiska standard i förhållande till andra grupper.

De centrala indikatorerna för att följa upp målet ”Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionsparare” är:

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

De centrala indikatorerna för att följa upp målet ”Informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin 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 prognosen har gett pensionsspararna bättre förutsättningar att fatta beslut i frågor kring pensionen.
- Antalet unika individer som har gjort en pensionsprognos.

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

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

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

2.4.2 Resultat – ersättning vid ålderdom

I december 2018 fanns det ungefär 2,2 miljoner ålderspensionärer. Antalet ökar och kommer att fortsätta öka de närmaste åren, dels till följd av den ökande medellivslängden, dels eftersom årskullarna som nu går i pension är större än de som avlider. Bland pensionärerna är kvinnorna fler än männen, 1,2 miljoner jämfört med 1,1 miljoner. Den ekonomiska standarden inom gruppen varierar stort.

Av tabell 2.4 framgår att en stor majoritet av pensionärerna har en inkomstgrundad ålderspension. För de flesta är den tillräckligt stor för att de inte ska få del av grundskyddet i form av garantipension, bostadstillägg eller äldreomsorgsstöd. Grundskyddet utgör omkring 7 procent av de offentliga pensionsutgifterna för dem över 65 år. Resterande 93 procent utgörs därmed av den inkomstgrundade ålderspensionen (inkomstpension, tilläggs pension och premiepension) som inte finansieras av statens budget.

Det är betydligt fler kvinnor än män som tar del av grundskyddets olika delar. Det beror dels på att kvinnor i genomsnitt har lägre inkomstgrundad pension än män, dels på att kvinnor i genomsnitt lever längre än män. Av ålderspensionärerna hade drygt 18 procent av kvinnorna och 7 procent av männen bostadstillägg i december 2018. Endast en liten del av pensionärerna (1 procent) hade äldreomsorgsstöd.

Garantipensionen avräknas mot inkomstpensionen och utgör ofta en mindre del av den totala pensionen. Medelbeloppen är förhållandevis små. Även om beloppen från grundskyddets olika delar är små har de som regel en avgörande betydelse för pensionärer som får dem.

Tabell 2.4 Översiktstabell 2018

Antal personer och medelbelopp

	Antal		Medelbelopp per månad	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Inkomstgrundad pension	1 130 687	1 037 770	10 604	13 873
Garantipension	515 776	143 013	1 642	1 666
Bostadstillägg	217 016	73 592	2 570	2 422
Äldreförsörjningsstöd	13 451	10 565	3 896	3 030
Älderspension inkl. äldreförsörjningsstöd	1 184 091	1 055 398	10 885	13 897

Källa: Pensionsmyndigheten.

Anm.: Antalen avser alla pensionsutbetalningar till personer från 61 år och äldre samt även partiella uttag.

Anm.: Älderspension omfattar inkomst-, premie-, tilläggs- och garantipension.

Anm.: Den nedersta raden – Älderspension inkl. äldreförsörjningsstöd – är inte summan av ovanstående rader då många har flera ersättningar samtidigt. Det gör också att det inte går att beräkna medelbeloppet för den raden med hjälp av övriga uppgifter i tabellen.

Förlängning av tillfälliga regleringar om utbetalning av garantipension till andra länder än Sverige

Regeringen har under 2019 lämnat förslag till riksdagen om förlängning av två tillfälliga regleringar som gäller utbetalning av svensk garantipension och garantipension till omställningspension till personer i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och i Schweiz samt i Förenade kungariket.

Den ena förlängningen har sin grund i den dom som Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) meddelade den 7 december 2017 i ett mål som rör den svenska garantipensionen (dom *Zaniewicz-Dybeck*, C-189/16, EU:C:2017:946). Domen fick till följd att det inte fanns något stöd för att, såsom tidigare gjorts, bevilja och betala ut svensk garantipension och garantipension till omställningspension till personer bosatta i ett annat land inom EES eller i Schweiz med stöd av EU:s samordningsbestämmelser.

Som en följd av detta har regeringen tillsatt en utredning för att belysa konsekvenserna av EU-domstolens dom och utreda behovet av förändringar i garantipensionens konstruktion som följer av domstolens bedömning. I avvaktan på att eventuella lagförslag från utredningen har börjat gälla, beslutade riksdagen den 24 oktober 2018 om ändringar i socialförsäkringsbalken som innebär att det är möjligt att under en tidsbegränsad period fortsätta betala ut garantipension och garantipension till omställningspension till personer bosatta inom EES eller i Schweiz. I och med riksdagens beslut kan förmånerna på samma

sätt som tidigare betalas ut till personer bosatta i dessa länder fram till och med den 31 december 2019.

Den utredning som tillsattes, och som antog namnet Garantipensionsutredningen (S 2018:14), ska lämna sitt betänkande senast den 29 november 2019 (dir. 2018:106). I väntan på att utredningens eventuella lagförslag hinner träda i kraft har regeringen i propositionen Ytterligare fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz samt inom Förenade kungariket (prop. 2018/19:131) föreslagit att möjligheten att betala ut garantipension och garantipension till omställningspension till personer bosatta i ett annat land inom EES eller i Schweiz ska förlängas med ett år, till utgången av 2020.

Den andra förlängningen har sin grund i Förenade kungarikets utträde ur EU. Förenade kungariket anmälde den 29 mars 2017 sin avsikt om ett sådant utträde. I och med utträdet kommer Förenade kungariket inte att ingå i EES. Personer där kommer därmed inte att omfattas direkt av den tillfälliga regleringen om utbetalning av svensk garantipension och garantipension till omställningspension till annat land som beskrivs ovan och som utgör den rättsliga grunden för sådan utbetalning. Riksdagen har emellertid den 27 mars 2019 antagit lagstiftning som innebär bl.a. att garantipension och garantipension till omställningspension till personer i Förenade kungariket efter landets utträde ur EU ska fortsätta att betalas ut till utgången av 2019.

EU och Förenade kungariket har förhandlat fram ett avtal för utträdet. Avtalet innebär att sociala trygghetsförmåner, t.ex. föräldrapenning och sjukpenning, kan fortsätta att betalas ut enligt EU:s samordningsbestämmelser till personer bosatta i Förenade kungariket även efter landets utträde. Utträdesavtalet gäller under en övergångsperiod då EU-rätten ska tillämpas på samma sätt som i dagsläget. Perioden sträcker sig till utgången av 2020 med möjlighet till förlängning. Avtalet har ännu inte trätt i kraft eftersom det brittiska parlamentet inte har godkänt det. Mot bakgrund av förslaget till förlängning av den tillfälliga regleringen om utbetalning av garantipension och garantipension till omställningspension till personer i ett annat land inom EES och i Schweiz samt innebörden av avtalet om Förenade kungarikets utträde ur EU för personer med andra förmåner än de nu nämnda, har regeringen föreslagit att de två förmånerna efter att Förenade kungariket har lämnat EU ska

fortsätta att betalas ut till personer där till utgången av 2020, under förutsättning att Förenade kungariket träder ut ur EU med ett avtal (prop. 2018/19:131). Därmed skulle personer i Förenade kungariket som får garantipension och garantipension till omställningspension få samma möjligheter att överväga, planera och fatta väl avvägda beslut under en övergångsperiod som de som får förmåner med stöd av utträdesavtalet.

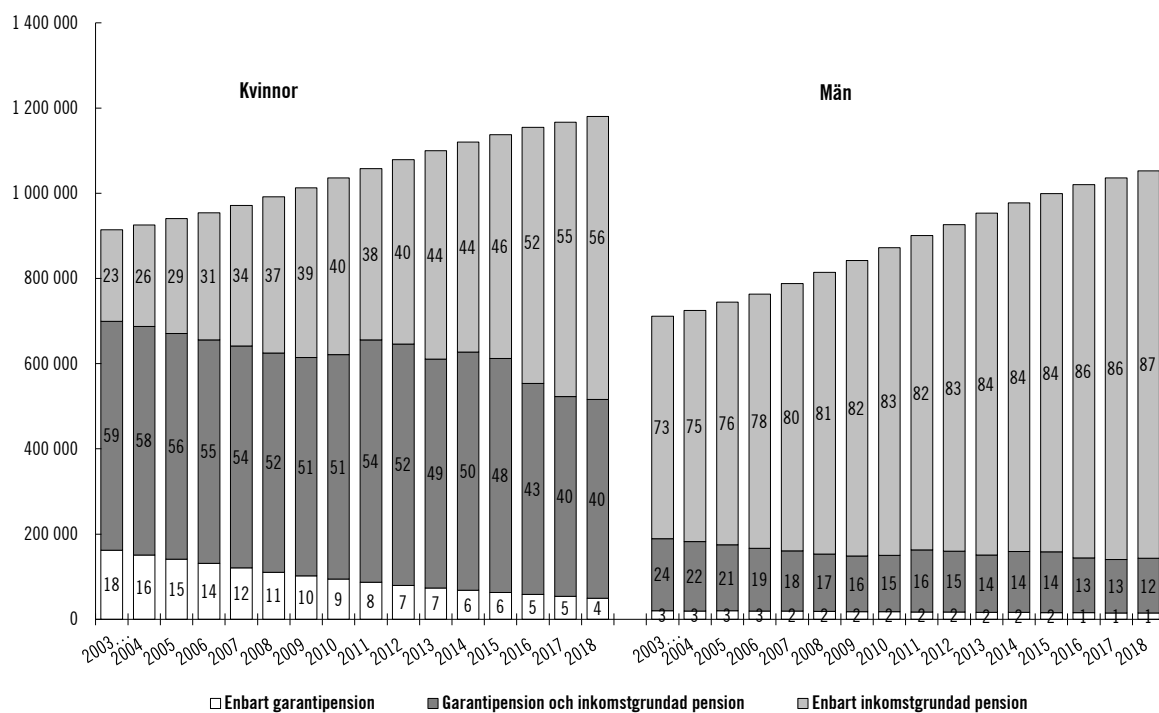
Andelen med garantipension fortsätter att minska bland både kvinnor och män

Skillnaden i pensionsammansättning mellan kvinnor och män är stor, vilket framgår av diagram 2.1. Skillnaden är främst en följd av att kvinnor i genomsnitt har haft lägre arbetskraftsdeltagande och lägre arbetsinkomst än män under livet. Garantipension avräknas mot inkomstpension och betalas ut som ett komplement till kvinnor och män som har låg eller ingen inkomstgrundad pension. I takt med att de nybeviljade inkomstgrundade pensionerna blir allt högre

relativt garantipensionen, minskar andelen ålderspensionärer med garantipension. Garantipensionen kommer dock att fortsätta att vara en viktig inkomstkälla för de pensionärer som har låg eller ingen inkomstgrundad pension. Andelen med garantipension har minskat under det senaste decenniet. År 2016 var det första året sedan garantipensionen infördes som mindre än hälften av kvinnorna hade garantipension, helt eller till någon del. Av diagram 1.1 framgår att 44 procent av kvinnor bland ålderspensionärerna och 13 procent av män bland ålderspensionärerna hade garantipension till någon del 2018, vilket är en minskning med en procentenhet för respektive grupp jämfört med 2017. Andelen kvinnor som helt saknar inkomstgrundad pension och därför enbart har allmän ålderspension i form av garantipension har minskat från 18 procent 2003 till 4 procent 2018. För män har motsvarande andel minskat från 3 procent till 1 procent. Det kommer alltid att finnas en viss andel av befolkningen som av olika anledningar inte kommer att kunna jobba ett helt arbetsliv och därför är beroende av grundskyddet.

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

Antal



Källa: Pensionsmyndigheten.

Som framgår av diagram 2.1 är andelen som får garantipension högre för kvinnor än för män. Andelen är också högre för utrikes födda än för 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 jämfört med 9 procent bland inrikes födda. Bland kvinnor var motsvarande andel 58 respektive 43 procent.

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

Garantipension kan tidigast betalas ut från den månad individen fyller 65 år. Av diagram 2.2 framgår att 33 procent av de 65-åriga kvinnorna och 18 procent av de 65-åriga männen fick garantipension 2018. Andelen 65-åriga kvinnor med garantipension är 21 procentenheter lägre 2018 än 2003 då garantipensionen infördes. Att andelen kvinnor med garantipension sjunker är främst en följd av att kvinnors arbetskraftsdeltagande har ökat under de senaste decennierna. De kvinnor som i dag fyller 65 år har därför betydligt högre inkomstgrundad ålderspension (inkomstpension, tilläggspension och premiepension) än äldre kvinnor. Trots att andelen kvinnor som får garantipension har minskat var det betydligt vanligare att kvinnor fick garantipension 2018 än att män fick det.

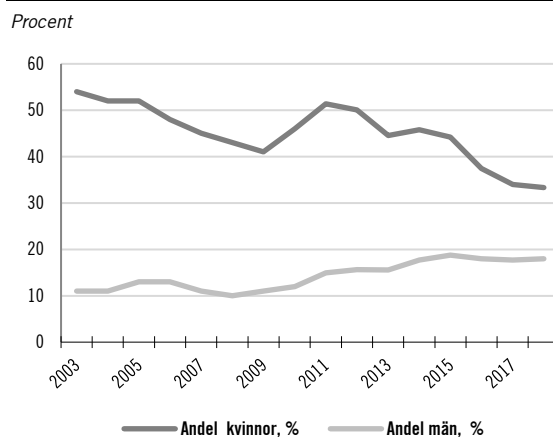
Även indexeringen av den inkomstgrundade pensionen har betydelse för hur många som får garantipension ett visst år. År då följsamhetsindexeringen är lägre än inflationen ökar andelen 65-åringar med garantipension och vice versa. Indexeringen var positiv 2018 vilket bidrog till att andelen 65-åriga kvinnor och män med garantipension minskade. För mer information om indexeringen se avsnittet Ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget.

Andelen 65-åriga kvinnor med garantipension har minskat sedan 2003, men det finns en skillnad mellan inrikes och utrikes födda kvinnor. Den största andelen med nybeviljad garantipension finns bland utrikes födda kvinnor, där det 2018 var ca 58 procent som fick garantipension. I denna grupp har utvecklingen varierat över tid och ingen direkt trend kan urskiljas. Sett endast till inrikes födda kvinnor däremot, har andelen

med nybeviljad garantipension minskat betydligt sedan 2003.

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

Diagram 2.2 Andel nybeviljad garantipension bland kvinnor och män



Källa: Pensionsmyndigheten och SCB.

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

Ensamstående får garantipension i större utsträckning än sammanboende

En större andel ensamstående än sammanboende får garantipension. Detta gäller för både kvinnor och män.

Även om andelen kvinnor som har garantipension minskar så får fortfarande en stor del av kvinnorna garantipension, oavsett civilstånd. Av tabell 2.5 framgår att en något större andel ensamstående än sammanboende kvinnor får garantipension, både bland yngre och äldre pensionärer. Även bland män är det vanligare att ensamstående får garantipension men skillnaden mellan ensamstående och sammanboende män är större än skillnaden mellan ensamstående och sammanboende kvinnor. En tänkbar förklaring till detta är att ensamstående män kan ha haft en sämre

förankring på arbetsmarknaden alternativt lägre löner än sammanboende män.

Tabell 2.5 Andel ensamstående och sammanboende med garantipension i åldersgrupperna 65 75 år och 76 99 år

Procent

	Ensamstående		Sammanboende	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
66–75 år	37	20	31	7
76–99 år	52	16	50	8

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2017.

Bostadstillägget betalas ut till en begränsad andel av pensionärerna, men har stor betydelse för dem med små marginaler

Bostadstillägg till pensionärer är en skattefri inkomstprövad förmån som syftar till att ge pensionärer med små inkomster ekonomiska möjligheter att ha en god bostad. Utifrån det syftet är det standarden efter det att hyran är betald som är relevant att följa för personer med bostadstillägg. Pensionärer med höga hyror har normalt sett de lägsta marginalerna när hyran är betald. Genomsnittsåldern för en mottagare av bostadstillägg är ca 80 år och detta är en grupp som av olika anledningar kan ha svårt att byta boende.

Bostadstillägget är inkomstprövat mot hushållets samtliga inkomster och mot förmögenhet. Det är därför en förmån som når de pensionärs-hushåll som har de minsta ekonomiska marginalerna när bostadskostnaden är betald. Inkomstprövningen innebär också att det är många uppgifter som ligger till grund för beräkningen. Därtill viktas inkomsterna och förmögenheten i olika grad i beräkningen, vilket kan göra det svårt för den enskilda pensionären att förstå, kontrollera och bedöma om denna är berättigad till förmånen. Det finns sannolikt ett visst mörkertal med pensionärer som är berättigade till förmånen, men som av olika anledningar inte ansöker om den.

Bostadstillägg kan betalas ut med som mest 5 560 kronor per månad och hushåll. I det beloppet ingår ett tillägg på 340 kronor som inte är knutet till bostadskostnaden. Genom utformningen med ett tilläggsbelopp har ca 10 procent av hushållen som får förmånen ett bostadstillägg som är högre än bostadskostnaden.

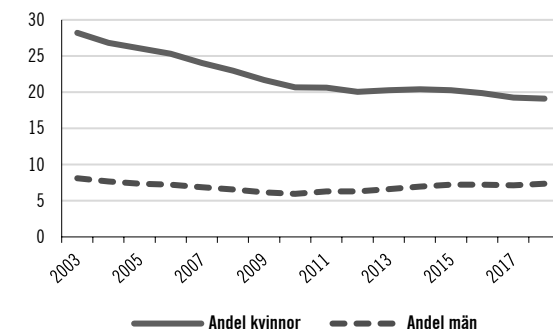
De genomsnittliga belopp som betalades ut 2018 var 2 600 kronor per månad för kvinnor och 2 400 kronor per månad för män. Det är en

ökning med 200 kronor jämfört med 2017 för både kvinnor och män. Att medelbeloppen är högre för kvinnor än för män beror på att kvinnor har lägre inkomster.

Av diagram 2.3 framgår att 19 procent av de kvinnliga ålderspensionärerna fick bostadstillägg 2018. Motsvarande andel bland männen var 7 procent. Av dem som får bostadstillägg får ca 70 procent även garantipension. Andelen män med bostadstillägg har legat relativt konstant sedan 2003. Andelen kvinnor med bostadstillägg minskade däremot kraftigt mellan 2003–2010. Därefter avstannade minskningen. Det beror till stor del på att inkomstpensionssystemet gick in i en balanseringsperiod 2010 vilket sänkte inkomstpensionerna.

Diagram 2.3 Andel av pensionärerna som får bostadstillägg

Procent



Källa: Pensionsmyndigheten.

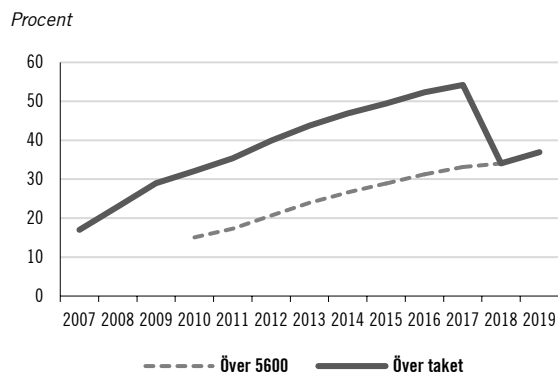
Bostadstillägget prövas mot hushållets inkomster och förmögenhet och därför är det ovanligare att sammanboende får bostadstillägg. Omkring 90 procent av dem som får bostadstillägg är ensamstående. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män och det finns därför fler ensamstående kvinnor. Att kvinnor dominerar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

Andelen med bostadskostnad över taket ökar

Bostadskostnadstaket i bostadstillägget, dvs. gränsen för den högsta bostadskostnad som berättigar till ersättning, är inte indexerat. Bostadskostnadstaket höjdes senast i januari 2018 vilket ledde till att andelen med en bostadskostnad över taket, bland dem som har bostadstillägg, minskade kraftigt mellan 2017 och 2018,

från 54 procent till 34 procent. Av diagram 2.4 framgår att 37 procent av dem med bostadstillägg hade en nettobostadskostnad över taket i mars 2019 och att andelen därmed återigen ökar.

Diagram 2.4 Utvecklingen av andelen som får bostadstillägg och har en bostadskostnad över taket



Källa: Pensionsmyndigheten.
Anm.: Linjen "Över 5 600" avser bostadskostnad per månad.

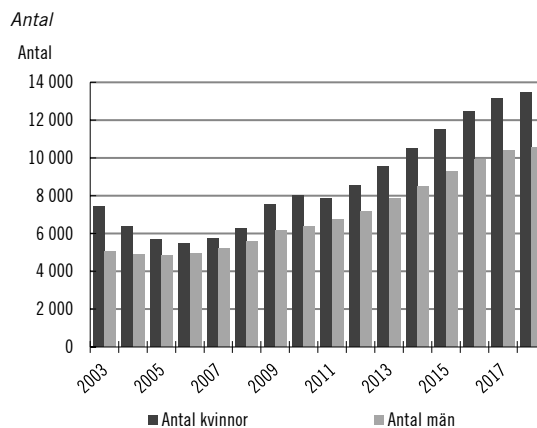
Antalet med äldreförsörjningsstöd ökar, men få har det

Äldreförsörjningsstödet är det yttersta grundskyddet för personer som har fyllt 65 år. Stödet är helt inkomstprövat och garanterar alla som har fyllt 65 år och bor i Sverige en skälig levnadsnivå. Äldreförsörjningsstödet är skattefritt och består dels av ersättning som ska garantera en viss skälig levnadsnivå, dels av ersättning för en skälig bostadskostnad. Den skäliga levnadsnivån är kopplad till prisutvecklingen. Den skäliga levnadsnivån är för en ogift person 5 634 kronor per månad 2018 (4 590 kronor per månad för en gift person) när en skälig bostadskostnad är betald. Det beloppet är lägre än nivån för hel garantipension efter skatt. Medelbeloppen för äldreförsörjningsstöd minskade mellan 2003 och 2010 men har sedan dess ökat något varje år. Medelbeloppen uppgick 2018 till ca 3 900 kronor per månad för kvinnor och ca 3 000 kronor per månad för män, vilket är samma nivåer som medelbeloppen för 2017.

De som får äldreförsörjningsstöd är de som inte får del av fullt grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg. Det är främst personer som inte bott 40 år i Sverige, vilket krävs för att få hel garantipension, och vars hushåll inte har tillräcklig annan inkomst. Det är därför relativt få som får äldreförsörjningsstöd, omkring 13 500 kvinnor och knappt 10 600 män 2018, vilket är 1 procent av samtliga ålderspensionärer.

Sett endast till utrikes födda ålderspensionärer är det ca 8 procent som får äldreförsörjningsstöd. Av dem som fick äldreförsörjningsstöd i mars 2019 var 5 procent födda i Sverige.

Diagram 2.5 Utveckling av antal kvinnor och män med äldreförsörjningsstöd



Källa: Pensionsmyndigheten

Som framgår av diagram 2.5 har antalet kvinnor och män som får äldreförsörjningsstöd ökat något för varje år sedan 2006. Det beror på att andelen är högre bland yngre generationer, vilket delvis beror på att reglerna för rätt till hel folkpension (senare ersatt av garantipension) förändrades på 1990-talet. För dem som är födda 1937 eller tidigare kunde hel garantipension beviljas redan efter 10 års bosättning i Sverige, och den äldre gruppen pensionärer har därför i mindre utsträckning behov av äldreförsörjningsstöd. De som är födda 1938 eller senare har behövt 40 års bosättningstid i Sverige för att ha rätt till hel garantipension, vilket innebär att andelen pensionärer med äldreförsörjningsstöd i den gruppen blir större. De olika regelverken för garantipension kommer att påverka utvecklingen av andelen med äldreförsörjningsstöd till dess att alla har garantipension enligt de bestämmelser som gäller för personer födda 1938 eller senare.

Ett annat skäl till ökningen av antalet personer med äldreförsörjningsstöd 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 ha rätt till hel garantipension. Antalet personer som har behov av äldreförsörjningsstöd förväntas öka även av det skälet under de kommande åren.

Att antalet personer med äldreförsörjningsstöd och kostnaden för förmånen ökar är således

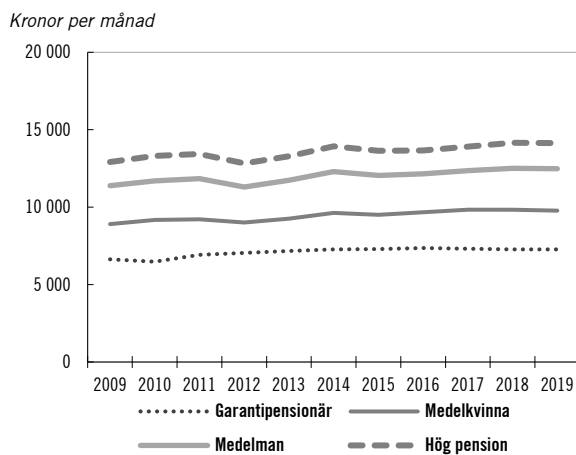
inte ett tecken på att äldre generellt får det sämre, utan beror på att allt fler personer över 65 års ålder inte helt omfattas av garantipension och bostadstillägg.

Pensionärernas disponibla inkomster har ökat till följd av skattesänkningar

Diagram 2.6 visar hur den allmänna ålderspensionen efter skatt har utvecklats under åren 2009–2010 för fyra olika typfall över 65 år (alla ogifta). Typfallen utgörs av en pensionär med enbart garantipension, en kvinna med medelpension, en man med medelpension samt en pensionär med hög allmän ålderspension.¹

Samtliga fyra typfall har fått högre inkomst efter skatt under perioden, vilket främst beror på de skattesänkningar för personer över 65 år som har gjorts under de senaste åren. Inkomstökningen är som störst för pensionärer med enbart garantipension, dvs. pensionärer med de lägsta inkomsterna. Deras disponibla inkomst har sedan 2009 ökat med drygt 10 procent, dock från en låg nivå. Garantipensionen är värdesäkrad och följer prisutvecklingen genom prisbasbeloppet. Den 1 januari 2020 höjs prisbasbeloppet med 800 kronor, vilket leder till att garantipensionen ökar med 1,7 procent.

Diagram 2.6 Typfall allmän pension efter skatt, 2019 års priser



¹ Typfallen avser ensamstående kvinnor och män som gick i pension 2009 vid 65 års ålder. Diagrammet visar hur dessa individers pension har utvecklats under en tioårsperiod till följd av indexeringar, ändrade regler m.m.

Pensionärer med inkomstgrundad pension fick fram till 2009 successivt högre pensioner. Som en följd av balanseringen sänktes inkomstpensionerna 2010, 2011 och 2014.² Sänkningarna av inkomstpensionerna motverkades till viss del med skattesänkningar. Typfallen betalar mellan 900 och 1 400 kronor mindre i skatt per månad 2019 än de gjorde 2009.³ De senaste åren har dessutom indexeringen av inkomstpensionerna varit positiv. Balanseringen upphörde 2018 och inkomstpensionen räknas nu åter upp med inkomstindex.

Utöver allmän ålderspension har de allra flesta pensionärer andra inkomster, främst tjänstepension men även kapitalinkomster och arbetsinkomster. Diagram 2.6 visar därför inte hela bilden och utvecklingen av pensionärernas inkomster. Om alla inkomster inkluderades skulle skillnaden mellan de olika typfallen vara större. Det beror på att personer med högre allmän inkomstpension som regel har högre övriga inkomster, främst tjänstepension.

Målkonflikten mellan ett starkt grundskydd och drivkrafter till arbete

Det finns starka fördelningspolitiska skäl för ett grundskydd i ett allmänt pensionssystem och det är en förutsättning för att minska risken för ekonomisk utsatthet bland äldre. Samtidigt ska grundskyddet vara just en grund och i möjligaste mån ska det löna sig att arbeta även för personer med låga inkomster. Om grundskyddet ger höga ersättningsnivåer blir drivkrafterna till arbete sämre. Det finns med andra ord 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. Avvägningen leder till att skillnaden i nettoutfall, i vissa fall, inte är så stor för personer med olika mycket intjänad pension.

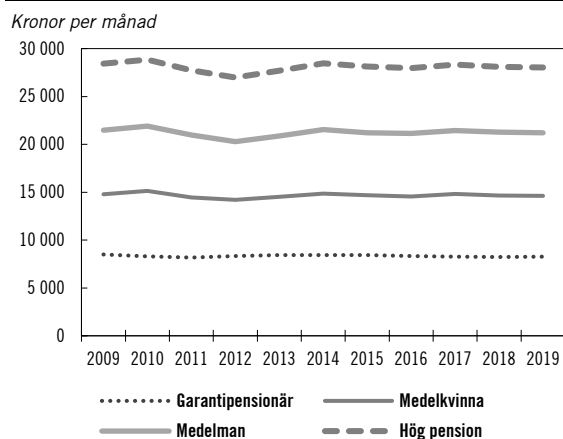
Diagram 2.7 visar utvecklingen av samtliga pensioner, dvs. den allmänna ålderspensionen, tjänstepension och privat pension före skatt (för samma typfall som i diagram 2.6). Skillnaden mellan dem med lägst och högst pension är

² För mer information om balanseringen se Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

³ Beräkningarna baseras på genomsnittlig kommunalskattesats exklusive kyrkoavgift för respektive år.

19 800 kronor före skatt 2019. I diagrammet framkommer också tydligt gapet mellan kvinnors och mäns pensioner.

Diagram 2.7 Typfall total pension före skatt, 2019 års priser



Källa: Pensionsmyndigheten (typfallsmodellen) samt egna beräkningar.

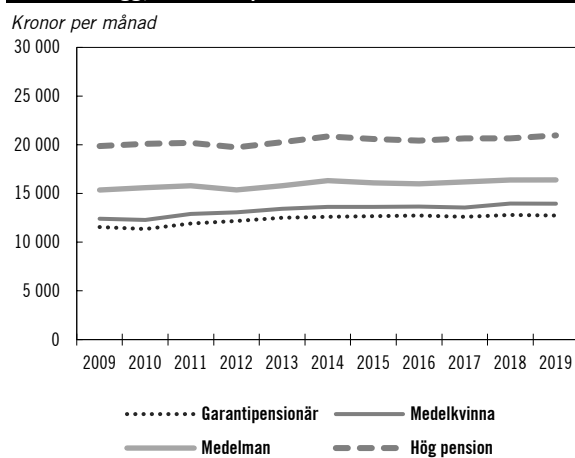
Diagram 2.8 visar samma typfall som tidigare, men för pension efter skatt och med bostadstillägg.⁴ Först och främst har skatten en utjämnande effekt mellan olika inkomstnivåer. Typfallet med hög pension betalar mer i skatt än typfallen med lägre inkomster. Skillnaden i total pension minskar därför från 19 800 kronor före skatt till 13 700 kronor efter skatt.

Förutom skattens utjämnande effekt kommer typfallens inkomster också närmare varandra till följd av bostadstillägget. Som framgår av diagrammet sammanfaller linjen för en person med enbart garantipension i princip med linjen för kvinnan med medelpension. Båda typfallen har så låg pension att de kan ha rätt till bostadstillägg. Sammantaget lyfter alltså grundskyddet garantipensionären till samma inkomstnivå som en kvinna med medelpension, under förutsättning att garantipensionären har bostadstillägg (vilken ungefär 34 procent av dem med garantipension har).

Det är tydligt att grundskyddets utformning gör att skillnaden i total pension efter skatt (och grundskydd) är relativt låg mellan dem med de lägsta pensionerna och mellan dem med medelpensioner. Skillnaden i pension mellan typfallen med högst och lägst inkomst är 19 800 kronor

före skatt men minskar till 7 000 kronor efter skatt och bostadstillägg.

Diagram 2.8 Typfall total pension efter skatt och med bostadstillägg, 2019 års priser



Källa: Pensionsmyndigheten (typfallsmodellen) samt egna beräkningar.

Grundskyddet minskar skillnaden i allmän pension mellan kvinnor och män

Gapet inom den allmänna inkomstgrundade pensionen var 28 procent 2017, dvs. män hade i genomsnitt 28 procent högre inkomstgrundad pension än kvinnor. Det är en minskning med 2 procentenheter jämfört med 2016, då gapet uppgick till 30 procent. När grundskyddets olika förmåner (inklusive änkepension) läggs till en i taget minskar gapet successivt, vilket framgår av tabell 2.6. Gapet halveras i det närmaste genom grundskyddet tillsammans med änkepensionen. Det är således tydligt att grundskyddet har stor betydelse för att jämna ut skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner.

Tabell 2.6 Pensionsgapet 2017 mellan kvinnor och män för personer äldre än 65 år

Inkomstslag	Procent	Gap
Inkomstgrundad allmän pension		28
+ Garantipension		24
+ Änkepension		18
+ Bostadstillägg		16

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2017

⁴ Beräkningarna baseras på den genomsnittliga bostadskostnaden för personer 65 år och äldre 2017. Boendekostnaden räknas om med boendekostnadsindex till aktuellt redovisningsår.

Materiell och ekonomisk standard bland pensionärer

Grundskyddet ska bidra till att upprätthålla en rimlig levnadsstandard för pensionärer. När grundskyddets funktion analyseras är det därför viktigt att se hur det påverkar den ekonomiska standarden för pensionärer. Fattigdom brukar beskrivas som avsaknad av resurser som medför att personer inte har den levnadsnivå som anses vara allmänt accepterad i samhället. Men faktum är att det saknas givna kriterier för när en person ska betraktas som fattig. Beroende på vilket mått som används blir också analysen 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.

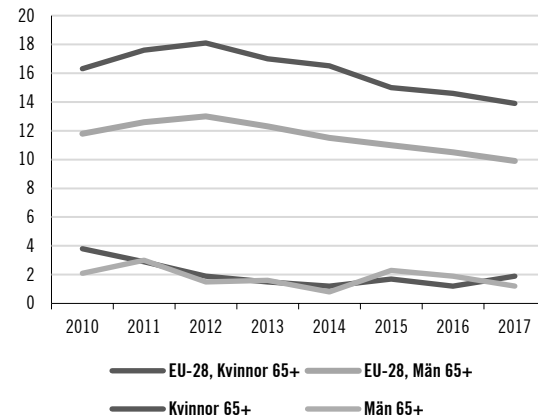
Andelen pensionärer med låg materiell standard är fortsatt låg

Ett sätt att mäta fattigdom är att mäta andelen med låg materiell standard. För att räknas som fattig enligt det måttet ska man inte ha råd med minst tre av nio nödvändiga varor eller tjänster.⁵

Av diagram 2.9 framgår att andelen med låg materiell standard mätt på detta sätt bland svenska pensionärer är låg. År 2017 räknades 1,9 procent av kvinnorna och 1,2 procent av männen som är 65 år och äldre i Sverige ha en låg materiell standard. Det motsvarar ca 21 000 kvinnor och 11 000 män. Nivån har varit tämligen konstant under mätperioden, 2006–2017. Jämfört med övriga EU-länder är andelen kvinnor och män med låg materiell standard mycket låg i Sverige, och nivåskillnaden mellan kvinnor och män är liten. I EU-28⁶ är det en betydligt större andel bland kvinnorna än bland männen som har en låg materiell standard.

Diagram 2.9 Andelen kvinnor och män med låg materiell standard i Sverige och EU 28

Procent



Källa: Eurostat, EU-SILC

Den låga relativa ekonomiska standarden är högre och varierar över tid och mellan kvinnor och män

Om man i stället tittar på andelen med låg relativ ekonomisk standard, dvs. hur den ekonomiska standarden bland pensionärer förhåller sig till den ekonomiska standarden för befolkningen i stort, förändras bilden. Andelen med låg relativ ekonomisk standard⁷ är ett internationellt vedertaget mått som mäts som andelen pensionärer som har en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen för hela befolkningen. Eftersom pensionärens situation relateras till hela befolkningen påverkas andelen med låg relativ ekonomisk standard också av utvecklingen för andra. Andelen pensionärer med låg relativ ekonomisk standard har ökat under de senaste tio åren. Av diagram 2.10 framgår att den största ökningen har skett bland ensamstående kvinnor. Att ökningen är som störst och att den också varierar mest i den gruppen beror på att en stor andel av de ensamstående kvinnorna har en ekonomisk standard som ligger mycket nära gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Små förändringar kan därför leda till att många flyttas förbi gränsen. År 2019 hade omkring en tredjedel av de äldre ensamstående kvinnorna en ekonomisk standard som är 1 000 kronor per år

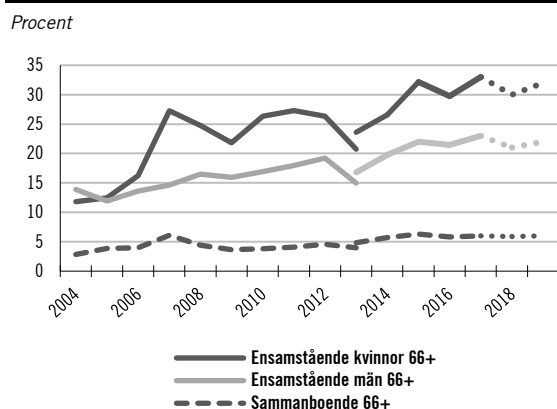
⁵ Saknar möjlighet att betala hyra eller amorteringar/ränta på lån, tillräcklig värme i bostaden, en övrig utgift, äta kött, fisk eller likvärdig måltid minst varannan dag, en veckas semester på annan ort, TV, telefon, tvättmaskin och bil. Måttet används inom EU.

⁶ EU-28 refererar till EU:s 28 medlemsländer. Fram till 2013 hade 27 medlemsländer (EU-27).

⁷ Med ekonomisk standard avses disponibel inkomst per konsumtionsenhet. För utförligare förklaring se bilagan Fördelningspolitisk redogörelse i den ekonomiska vårpropositionen.

över eller under denna gräns. Motsvarande för ensamstående män var knappt en fjärdedel. Den främsta förklaringen till nivåskiftet som syns 2007 är införandet av jobbskatteavdraget. Det medförde att medianen för ekonomisk standard i befolkningen ökade och därmed var det också fler främst i gruppen ensamstående kvinnor 65 år eller äldre som hamnade under gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Att andelen ökat sedan 2007 kan främst förklaras av kraftiga real-löneökningar i kombination med låg inflation och ytterligare jobbskatteavdrag. Höjningen av bostadskostnadstaket i bostadstillägget innebär att andelen ensamstående kvinnor och män med låg relativ ekonomisk standard bör ha minskat under 2018. Den förväntade ökningen under 2019 beror sannolikt på fortsatta real-löneökningar samt utökningen av jobbskatteavdraget.

Diagram 2.10 Andelen kvinnor och män med låg relativ ekonomisk standard bland dem över 65 år, prognos 2018 2019



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

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

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

Störst andel med låg relativ ekonomisk standard bland kvinnor, ensamstående och utrikes födda

Andelen män och kvinnor med låg relativ ekonomisk standard bland dem över 65 år är 15 procent (prognos för 2019). Sett till alla pensionärer är det vissa grupper med en större andel med låg relativ ekonomisk standard jämfört med andra grupper. I gruppen ensamstående pensionärer återfinns den största andelen med låg relativ

ekonomisk standard (se t.ex. diagram 2.10). I gruppen äldre pensionärer finns en större andel med låg relativ ekonomisk standard än bland yngre pensionärer och det är en större andel kvinnor med låg relativ ekonomisk standard än män i de båda grupperna (se de mörkgrå staplarna i diagram 2.11). Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män är också en stor andel äldre kvinnor ensamstående, vilket sammantaget ger kvinnor en större andel med låg relativ ekonomisk standard.

Fyrtio procent av alla pensionärer är ensamstående och två tredjedelar av de ensamstående är kvinnor. Eftersom andelen ensamstående pensionärer ökar med stigande ålder är det en av huvudorsakerna till att andelen med låg relativ ekonomisk standard är högre i åldersgruppen över 75 år. I åldersgruppen 65–74 år är andelen med låg relativ ekonomisk standard däremot lägre än i åldersgruppen 0–65 år. Det är också en större andel utrikes födda kvinnor och män över 65 år (34 respektive 28 procent) som har en låg ekonomisk standard jämfört med inrikes födda kvinnor och män (16 respektive 8 procent).

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

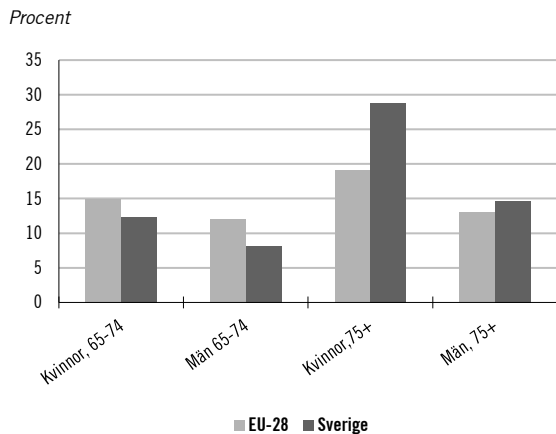
Andelen kvinnor och män med låg relativ ekonomisk standard är högre i Sverige än i EU, sett till personer över 75 år

Sverige har en något högre andel pensionärer med relativt sett låg ekonomisk standard jämfört med EU-genomsnittet⁸. Av diagram 2.11 framgår att det finns en högre andel kvinnor över 75 år i Sverige med låg relativ ekonomisk standard,

⁸ Genomsnittet för EU:s 28 medlemsländer, benämns även som EU-28.

jämfört med genomsnittet för motsvarande grupp i EU. Även i gruppen män över 75 år är andelen högre i Sverige jämfört med EU-genomsnittet. I åldersgruppen 65–74 år har Sverige en lägre andel personer med låg relativ ekonomisk standard jämfört med EU-genomsnittet, både för kvinnor och män.

Diagram 2.11 Andelen kvinnor och män med låg relativ ekonomisk standard bland de 65 år och äldre, Sverige i förhållande till EU 28, 2017



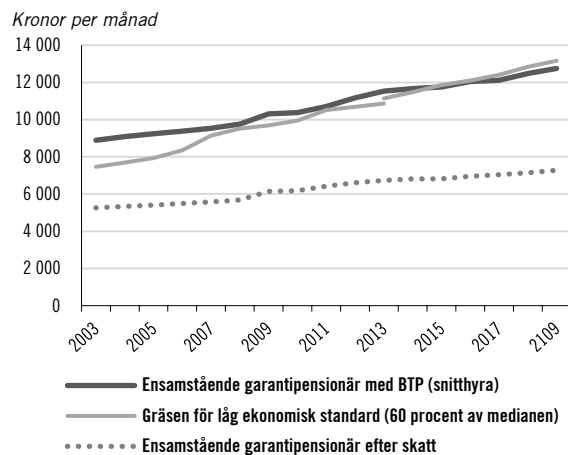
Anm.: Andel med låg relativ ekonomisk standard mäts som andelen personer som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianinkomsten för samtliga i befolkningen.

Grundskyddets betydelse för dem med låg relativ ekonomisk standard

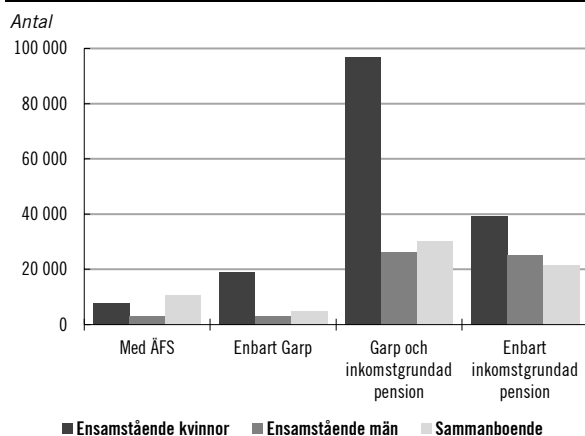
Full garantipensionen ligger på en sådan nivå att den förutsätter att det finns antingen andra inkomster, som t.ex. kapitalinkomster eller ett kompletterande inkomstprövat bostadstillägg för att ge en rimlig ekonomisk standard. I diagram 2.12 visas hur den ekonomiska standarden har utvecklats 2003–2019 för en ensamstående pensionär dels med enbart garantipension, dels med garantipension och bostadstillägg baserat på en genomsnittlig bostadskostnad. Därtill visas hur gränsen för låg relativ ekonomisk standard har utvecklats under samma period. Av diagrammet framgår att en ensamstående person med enbart garantipension har en inkomst som ligger betydligt under gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Om samma person har en genomsnittlig bostadskostnad och rätt till bostadstillägg förbättras den ekonomiska standarden, men den når i dag inte upp över gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Snittbostadskostnaden för dem med bostadstillägg var i april 2019 ca 5 200 kronor vilket är lägre än det nya bostadskostnadstaket på 5 600 kronor, men högre än det tak på 5 000 kronor som gällde till

och med 2017. Det medför att alla ensamstående kvinnor och män med en pension på garanti-pensionsnivå och maximalt bostadstillägg kommer att ligga nära gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, har kommit överens om att grundskyddet behöver förstärkas. Regeringen har därför lämnat förslag om ett förbättrat grundskydd för pensionärer (prop. 2018/19:134 Förbättrat grundskydd för pensionärer). Förslaget innebär bl.a. en höjning av grundnivån i garantipension med ca 200 kronor per månad samt en höjning av bostadskostnadstaket till 7 000 kronor per månad.

Diagram 2.12 Ekonomisk standard relativt gränsen för låg relativ ekonomisk standard, typfall för ensamstående, 2003–2019



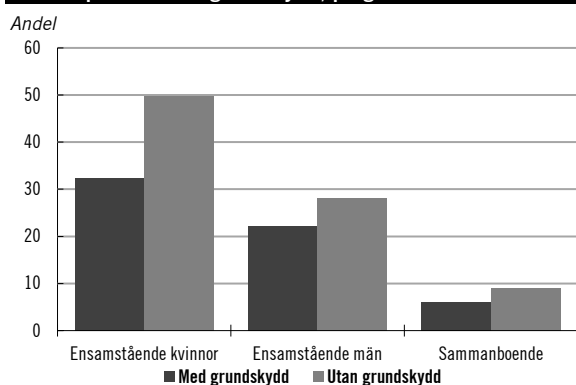
Andelen med låg relativ ekonomisk standard är högst bland pensionärer med de lägsta inkomsterna, dvs. de som enbart har garantipension eller äldreförsörjningsstöd. Ca 74 procent av dessa har en låg relativ ekonomisk standard. Denna grupp är dock förhållandevis liten. Den utgör knappt 5 procent av kvinnorna och ca 2 procent av männen. Den antalsmässigt största gruppen med låg relativ ekonomisk standard är ensamstående kvinnor med en kombination av garanti- och inkomstpension, vilket framgår av diagram 2.13.

Diagram 2.13 Antal med låg relativ ekonomisk standard fördelat på pensionssammansättning, prognos 2019

Källa: Socialdepartementets beräkningar STAR 2017.

Grundskyddet minskar andelen med låg relativ ekonomisk standard

Även om de flesta pensionärer i dag främst har inkomstgrundad pension är det samlade grundskyddet inom ålderspensionssystemet en viktig inkomstkälla för många över 65 års ålder och den bidrar också i hög grad till att minska andelen med låg relativ ekonomisk standard. I diagram 2.14 visas andelen med låg relativ ekonomisk standard med och utan grundskydd. För personer äldre än 65 år skulle andelen med låg relativ ekonomisk standard ha ökat från 15 till 22 procent utan grundskyddet. Utan grundskyddet skulle framför allt gruppen ensamstående kvinnor med låg relativ ekonomisk standard vara betydligt större.

Diagram 2.14 Andelen med låg relativ ekonomisk standard med respektive utan grundskydd, prognos 2019

Källa: Socialdepartementets beräkningar STAR 2017.

2.4.3 Resultat – ersättning vid dödsfall

Avsnittet knyter an till målet ”Efterlevande make ska ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall”. Ersättning vid

dödsfall omfattar anslaget 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna. Inom anslaget finns omställningspension och änkepension. Båda förmånerna syftar till att ge ett skydd för efterlevande vid dödsfall. Förmånerna är emellertid olika utformade och speglar behovet för olika tidsåldrar och olika generationer.

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

Änkepensionens syfte och omfattning

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

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

Omställningspensionens syfte och omfattning

Omställningspension är just en omställningsförsäkring som är tidsbestämd för att under tiden omedelbart efter ett dödsfall ge den efterlevande maken ekonomiskt stöd för att underlätta omställningen från två inkomster till en. Sammantaget kan det sägas att änkepensionen är bakåtblickande medan omställningspensionen speglar nutid och framtid. En stor skillnad är dessutom att det stora flertalet med änkepension är över 65 år medan omställningspensionen enbart betalas ut till kvinnor och män under 65 år. Omställningspension betalas normalt ut till efterlevande kvinnor och män under en period på 12 månader, dock längst fram till dess att den efterlevande fyller 65 år. Om den efterlevande har vårdnaden om barn som är under 12 år kan förlängd omställningspension betalas ut till dess att det yngsta barnet har fyllt 12 år. Har barnet fyllt

12 år men inte 18 år får man förlängd omställningspension under tolv månader. På liknande sätt som med ålderspensionen, fungerar garantipension som en utfyllnad till den inkomstgrundade omställningspensionen om den är låg eller saknas.

Änkepensionen är fortfarande den dominerande efterlevandepensionen

Som framgår av tabell 2.7 är änkepensionen den dominerande delen av efterlevandepensionerna trots att den är under avveckling. Det förklaras i hög grad av att omställningspension ofta betalas ut under endast ett år, medan änkepension i de flesta fall är livsvarig.

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

Tabell 2.7 Översiktstabell 2018. Antal personer, årsutgifter och medelbelopp. Änkepension och omställningspension

	Antal		Utgifter, mkr		Medelbelopp per månad	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Änkepension	241 616		9 953		3 433	
Omställningspension	4 447	1 767	415	165	7 777	7 771

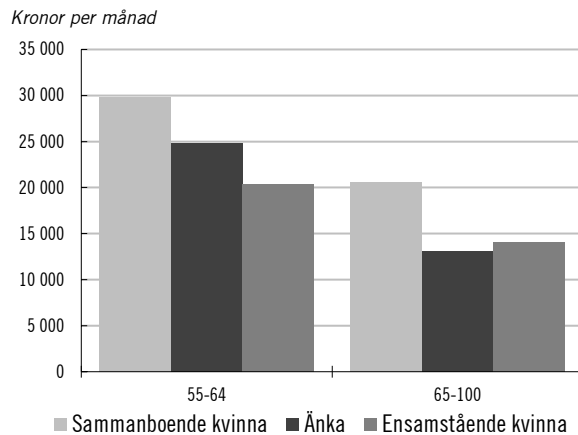
Källa: Pensionsmyndigheten.

Anm.: Omställningspension inklusive förlängd omställningspension.

Anm.: Änkepension och omställningspension inklusive garantipensioner till dessa förmåner.

Om man jämför den ekonomiska standarden för sammanboende kvinnor, kvinnor med änkepension samt ensamstående kvinnor som inte har efterlevandepension går det att se att de sammanboende kvinnorna har den högsta ekonomiska standarden (diagram 2.15). Kvinnor med änkepension har högre ekonomisk standard än övriga ensamstående kvinnor i åldrarna 55–64 år. Det omvända gäller i åldersgruppen 65–100 år, även om skillnaden är relativt liten. Att betydelsen av änkepensionen minskar beror delvis på att garantipensionsdelen av änkepensionen inte betalas ut efter 65 år och på att den inkomstrelaterade änkepensionen för kvinnor födda 1930 eller senare samordnas med kvinnans ålderspension i form av tilläggs- och inkomstpension. En ytterligare förklaring är att kvinnor som får änkepension i genomsnitt är äldre än övriga ensamstående kvinnor. Eftersom inkomsterna är lägre för äldre så blir genomsnittsinkomsten för änkor lägre.

Diagram 2.15 Genomsnittlig ekonomisk standard för änkor jämfört med övriga kvinnor, 2017

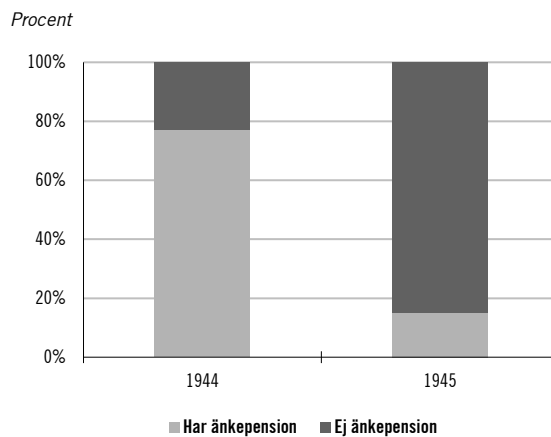


Källa: Socialdepartementets beräkningar STAR 2017.

Det totala inkomstgapet mellan kvinnor och män äldre än 65 år är 28 procent. Utan änkepension skulle gapet vara drygt två procentenheter större. Änkepensionen bidrar alltså till att minska inkomstgapet mellan kvinnor och män.

Utfasningen av änkepensionen innebär bl.a. att kvinnor födda 1945 eller senare har betydligt mindre generösa regler och därför i mindre utsträckning får änkepension, se diagram 2.16.

Diagram 2.16 Andel med änkepension bland änkor födda 1944 och 1945



Källa: Pensionsmyndigheten.

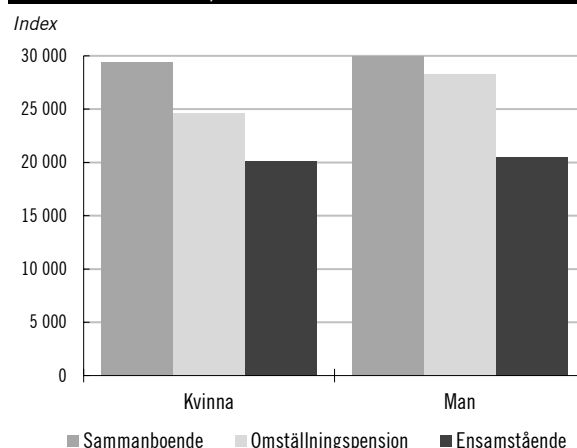
Bland kvinnor födda 1944 får 77 procent änkepension, medan det för den ett år yngre årskullen född 1945 endast är 15 procent. Skillnaden beror på att för kvinnor födda 1944 och tidigare görs beräkningen på den pension som mannen hade tjänat in vid dödsfallet. För yngre kvinnor baseras beräkningen på mannens intjänande t.o.m. 1989. En del av den lägre änkepensionen för kvinnor födda 1945 och senare har fyllts upp av garantipension.

Änkepensionen reducerar skillnaderna mellan kvinnors och mäns pensioner, 2017 hade kvinnor före skatt i snitt 2 260 kronor lägre allmän pension än män. Utan änkepension hade skillnaden varit 750 kronor större. Till följd av utfasningen förväntas änkepensionens bidrag för att minska inkomstgapet mellan könen successivt minska. Den effekten begränsas dock av att kvinnor med låga inkomster, som i framtiden inte kommer att kunna få änkepension, i stor utsträckning i stället kommer att kunna få grundskydd i form av garantipension till ålderspension och bostadstillägg. Detta har belysts i Pensionsgruppens projekt om jämställda pensioner (Jämställda pensioner? Ds 2016:19).

Omställningspensionen höjer den ekonomiska standarden för ensamstående kvinnor och män

Kvinnor med omställningspension hade 2017 en ekonomisk standard som var omkring 23 procent högre än standarden för övriga ensamstående kvinnor, motsvarande skillnad för männen var 38 procent. Det innebär att även om sammanboende har högre ekonomisk standard än ensamstående så bidrar omställningspensionen till att minska skillnaderna. Eftersom det är så få efterlevande i yngre åldrar är beräkningarna gjorda för åldersgruppen 58–64 år. Av diagram 2.17 framgår att kvinnor och män med omställningspension har en ekonomisk standard närmare sammanboende än övriga ensamstående. Notera att gruppen även kan ha andra efterlevandepensioner som kan påverka den ekonomiska standarden, t.ex. efterlevandepensioner från tjänstepensionen.

Diagram 2.17 Den ekonomiska standarden för kvinnor respektive män med omställningspension jämfört med den ekonomiska standarden för sammanboende och övriga ensamstående 2017, 58–64 år.



Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2017.

2.4.4 Resultat – Pensionsmyndighetens administration

Målet för administrationen av ålderspensions-systemet är att verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare. De centrala indikatorerna för att följa upp målet är kvalitet i beslut⁹, kostnader för handläggningen och rätt beslut i rätt tid.

Godtagbart resultat på de flesta områden, men stora problem inom bostadstilläggs-handläggningen och i kundservice

Den övervägande delen av Pensionsmyndighetens ärendehantering uppvisar goda resultat med korta handläggningstider och godtagbar kvalitet i besluten. Särskilt väl fungerar handläggningen av ålderspensionen där automatiseringsgraden är hög, handläggningstiderna korta och det är godtagbar kvalitet i besluten. När pensionen ska samordnas med andra länder är handläggningen dock mer utredningskrävande vilket gör att handläggningstiderna blir längre. Handläggningstiderna för dessa ärenden har ökat under 2018.

⁹Med kvalitet i beslut avses rättslig kvalitet. Bedömningen görs utifrån kriterierna enkelhet, formellt riktigt och materiellt riktigt. Med kriteriet enkelhet menas att myndigheten har använt ett tydligt och enkelt språk i beslut och kommuniceringsunderlag, samt att agerande gentemot

pensionärerna eller pensionsspararna varit tydligt. Formellt riktigt innebär att myndigheten uppfyllt utrednings-, kommunicerings- och motiveringskyldigheten i besluten. Med materiellt riktigt menas att beslutet är rätt utifrån gällande lagstiftning.

Resultaten inom handläggningen av bostadstillägg är dock bristfälliga. Handläggningstiderna och antal pågående ärenden har ökat kraftigt. Kvaliteten i handläggningen bedöms som otillräcklig. Pensionsmyndigheten har under 2018 genomfört insatser för att effektivisera handlägningsprocessen, vilket har resulterat i att produktiviteten har ökat något jämfört med 2017. Under 2018 har dock inflödet av bostadstilläggsärenden överstigit föregående års inflöde med mer än 20 000 ärenden, vilket har medfört att handläggningstiderna har ökat trots en effektiviserad handlägningsprocess. Handläggningen av bostadstillägg har en låg automatiseringsgrad i förhållande till andra förmåner. Handläggarna har behov av informationsinhämtning från andra myndigheter och aktörer. För att förbättra resultaten påbörjade myndigheten 2017 arbetet med att utveckla ett nytt systemstöd för handläggning av bostadstillägg, med bättre funktionalitet för förändringar under utbetalningstiden och högre automatiseringsgrad. Överföring av handläggningen till det nya systemstödet påbörjas hösten 2019. Under året har dock delleveranser kopplat till det nya systemstödet skett som effektiviserat handlägningsprocessen, exempelvis utökade funktioner för personer som vill ansöka om bostadstillägg via webben och möjlighet för anhörig att ansöka om bostadstillägg. Pensionsmyndigheten har arbetat för att förbättra och uppmuntra möjligheten att ansöka digitalt om pension, eller pensionsrelaterade förmåner. Arbetet har gett gott resultat och antalet digitala ansökningar via webben har ökat, bland annat har digitala bostadstilläggsansökningar ökat från 13 procent i januari 2018 till 22 procent i december 2018.

Resultatet i kundservice har försämrats ytterligare under 2018. Det beror bland annat på ett ökat inflöde av samtal där flera av samtalen är en konsekvens av de långa handläggningstiderna för bostadstillägg.

Pensionsmyndighetens totala kostnader för administrationen har fortsatt att öka under 2018. Ökningen beror på satsningar inom it-system som möjliggjort automatiseringar, mer resurser än tidigare år har lagts på informationsuppdraget och det konsumentstärkande uppdraget, merkostnader i samband med händelserna på premiepensionens fondtorg samt genomförandet av nya regler kring fondavtal med fondförvaltare.

Pensionsmyndigheten bedriver sedan 2013 ett jämställdhetsarbete inom ramen för regeringens

satsning för jämställdhetsintegrering av myndigheter. Arbetet har bland annat resulterat i uppföljningar som tidigare år visat att det inte finns indikationer på att ärenden för kvinnor och män behandlas olika. Uppföljningarna under 2018 visar dock en avvikelse från tidigare mönster, för bostadstillägg är handläggningstiderna och utbetalningsprecisionen för kvinnors ärenden nu väsentligt sämre än för mäns ärenden. Orsaken till skillnaden mellan könen är inte klarlagd.

2.4.5 Resultat – pensionärens och pensionssparares kunskap om den framtida pensionen

En central uppgift för Pensionsmyndigheten är att verka för att samtliga pensionssparare och pensionärer, såväl kvinnor som män, ska få en samlad bild av hela sin pension.

Målen ”Informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den” och ”Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män” följs upp genom statistik från prognostjänsten minPension.se och genom en årlig enkätundersökning som Pensionsmyndighetens genomför.

Antalet användare av prognostjänsten minPension.se ökade kraftigt under 2018...

De indikatorer 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 och i vilken omfattning prognosen har gett pensionsspararna bättre förutsättningar att fatta beslut i frågor kring pensionen. Dessa indikatorer följs upp genom årliga enkätundersökningar som Pensionsmyndigheten genomför. Ytterligare en indikator som används är antalet unika användare som gjort en prognos för sin pension. Indikatorn redovisas för första gången detta år och kan därmed inte jämföras med föregående år.

I Pensionsmyndighetens senaste enkätundersökning svarar ungefär 65 procent av pensionsspararna att de vet hur de kan göra en prognos för sin framtida pension. Det är en minskning jämfört med de två föregående årens mätningar, då andelen uppgick till 70 respektive 68 procent. Antalet användare och nyregistrerade användare av prognostjänsten minPension.se har dock ökat med 63 procent i förhållande till 2017, vilket indikerar att allt fler kvinnor och män vet var de kan få information om hela sin pension. Ungefär hälften av pensionsspararna angav i enkätundersökningen att de gjort eller fått en prognos för sin pension under 2018, vilket är en marginell minskning i förhållande till föregående år. Antalet unika individer (både pensionssparare och pensionärer) som gjorde en prognos under 2018 uppgick till ca 1,5 miljoner.

De som i enkätundersökningen svarar att de har gjort en prognos får också göra en bedömning av i vilken utsträckning prognosen har bidragit till att ge dem bättre förutsättningar att fatta beslut i frågor kring pensionen. Undersökningen visar ett medelvärde på 3,4 för kvinnor och 3,3 för män¹⁰, vilket är en liten ökning jämfört med 2017 då medelvärdet var 3,3 för både kvinnor och män.

... men kunskapen om livsinkomstprincipens betydelse för den framtida pensionen är fortsatt låg

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

Andelen pensionssparare som känner till livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen har legat på en relativt konstant och låg nivå de senaste åren. Den senaste mätningen visar att 36 procent av pensionsspararna svarar ”Antal år som jag arbetar” på frågan om vilka faktorer som tros påverka pensionens storlek. På samma fråga svarar 21 procent ”Hur mycket jag arbetar

(hel/deltid)”. Andelarna är något högre för kvinnor än för män. En trolig förklaring är att fler kvinnor än män är medvetna om att deltidsarbete, som är vanligare bland kvinnor, ger lägre pension.

2.5 Analys och slutsatser

2.5.1 Ersättning vid ålderdom

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 kopplingen till prisutvecklingen. För att mäta om bostadstillägget är värdesäkrat analyseras andelen av dem med bostadstillägg som har en bostadskostnad över taket. Resultatredovisningen visar att andelen återigen ökar efter att ha minskat kraftigt mellan 2017 och 2018 då regeringen höjde bostadskostnadstaket. Trots ökningen är andelen som har en bostadskostnad över taket fortfarande lägre än på många år.

Regeringen bedömer att målet om ett värdesäkrat grundskydd delvis är uppfyllt. Garantipensionen och äldreförsörjningsstödet är prisindexerade och därmed värdesäkrade genom sin konstruktion. Bostadstillägget, däremot, är inte automatiskt följsamt med utvecklingen av bostadskostnaderna. Regeringen bedömer att andelen med en bostadskostnad över taket (37 procent) indikerar att målet om ett värdesäkrat grundskydd inte kan anses vara helt uppfyllt.

Sett till grundskyddets utveckling och omfattning visar resultatredovisningen att behovet av grundskyddet minskar i takt med att de inkomstgrundade pensionerna blir högre. Andelen pensionärer som har garantipension helt eller till någon del minskar, men det finns fortsatt skillnader mellan könen och mellan inrikes och utrikes födda. Analyserna visar att grundskyddet har stor betydelse för att utjämna pensionskillnader mellan såväl kvinnor och män som mellan utrikes och inrikes födda. Grundskyddet upprätthåller en rimlig ekonomisk standard för

¹⁰ Medelvärdet baseras på en skala från 1–5 där 1 är ”Inte alls” och 5 är ”I mycket stor utsträckning”.

dem som får del av det och lyfter många pensionärer över gränsen för låg ekonomisk standard.

Analyserna av grundskyddspensionärens ekonomiska standard visar att andelen med låg materiell standard bland kvinnor och män över 65 år är mycket låg och att den har legat på dessa låga nivåer i många år. Andelen med låg relativ ekonomisk standard är däremot högre och har konstant ökat sedan 2003 även om 2018 visar en viss minskning. För ensamstående kvinnor över 65 år har andelen med låg relativ ekonomisk standard ökat med det dubbla sedan 2003. Ökningen beror framför allt på stora real-löneökningar bland förvärvsarbete och en låg inflation. I en ekonomi utan tillväxt behålls relationerna mellan garantipension och inkomstgrundad pension, men eftersom lönerna har ökat betydligt mer än priserna har garantipensionen successivt tappat i värde i förhållande till inkomsterna.

Mot bakgrund av den ökade andelen med låg relativ ekonomisk standard bland pensionärer har regeringen föreslagit en förbättring av grundskyddet för pensionärer (prop. 2018/19:134). Förbättringen syftar till att stärka den ekonomiska situationen för pensionärerna med de lägsta inkomsterna och innebär bl.a. en höjning av grundnivån i garantipensionen samt förstärkningar i bostadstillägget genom ett höjt bostadskostnadstak. Grundskyddet är fortsatt mycket viktigt för personer som saknar eller har låg inkomstpension. Resultatredovisningen visar att en stor del pensionärer skulle hamna under gränsen för låg relativ ekonomisk standard utan grundskyddet. Detta gäller alla grupper, men framför allt ensamstående kvinnor.

2.5.2 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 för-

månerna 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 regleringsbrevet för 2018 fick Pensionsmyndigheten i uppdrag att "[...]göra en jämförande analys av efterlevandeskyddet före och efter 65 års ålder och utreda om avvägningen av de skilda förutsättningarna som gäller alltså är rimlig." Pensionsmyndigheten har återrapporterat uppdraget till regeringen och myndighetens slutsatser kommer att analyseras vidare inom Regeringskansliet.

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

2.5.3 Pensionsmyndighetens administration

Regeringens bedömning är att handläggningen av ålderspension och pensionsrelaterade förmåner i stort fungerar väl. Regeringen bedömer att de satsningar som har genomförts i syfte att öka automatiseringen är viktiga för att öka kvaliteten i handläggningen vilket successivt även bidrar till lägre kostnader för ärendehantering. Kostnaderna bedöms fortfarande befinna sig på en godtagbar nivå.

Mot bakgrund av att de sedan tidigare svaga resultaten för bostadstillägg försämrats ytterligare, bedömer regeringen att målet "Målet för administrationen av ålderspensionssystemet är att verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare" inte helt kan anses vara uppfyllt. Det är angeläget att handläggningstiden och kvaliteten för bostadstillägg förbättras för kvinnor och män så att fler pensionärer får rätt utbetalning i rätt tid, samt att tillgängligheten i kundservice förbättras. Regeringen kommer att följa utvecklingen.

2.5.4 Kunskapen om den framtida pensionen

Regeringens bedömning är att Pensionsmyndigheten bedriver ett gott informationsarbete för att fler ska få en samlad bild över sin pension och förstå vad som påverkar den. Mot bakgrund av den stora ökningen av antalet registrerade prognosanvändare på prognostjänsten bedömer regeringen att målet ”Informationsgivningen ska ge pensionspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den” är uppfyllt. Det är positivt att allt fler personer använder prognostjänsten och rimligt att anta att de därigenom får bättre möjlighet att bedöma sin samlade framtida pension. Regeringen bedömer att den stora ökningen av registrerade användare av prognostjänsten indikerar att fler vet hur de kan göra en prognos för sin framtida pension, trots att andelen personer som uppgett det i Pensionsmyndighetens enkätundersökning minskat i något förhållande till 2016 och 2017. Andelen pensionsparare som känner till livsinkomstprincipens betydelse för pensionen har dock legat konstant på en låg nivå de senaste åren. Mot bakgrund av det bedömer regeringen att målet ”Kunskapen om livsinkomstens betydelse ska öka för kvinnor och män” inte kan anses vara uppfyllt.

2.6 Politikens inriktning

Den ekonomiska tryggheten för äldre är en central del i den svenska välfärdsmodellen. Alla pensionärer, såväl kvinnor som män, ska kunna känna ekonomisk trygghet när de lämnar arbetslivet. Grundskyddet för pensionärer är helt avgörande för att skydda ekonomiskt svaga äldre och motverka ekonomisk utsatthet under ålderdomen.

Den ekonomiska tryggheten handlar dock inte bara om att ge faktisk trygghet till dem som redan är pensionärer, utan också om att ge ett trovärdigt löfte om ekonomisk trygghet efter arbetslivet till dem som i dag förvärsarbetar. Löftet om att det även i framtiden ska finnas en pension som det går att leva på är ett viktigt skäl för en allmän och obligatorisk pensionsförsäkring. För trovärdigheten i det löftet och för den enskildes ekonomiska trygghet är en politiskt bred över-

enskommelse och ett finansiellt hållbart pensionssystem viktigt. Ett sådant system har Sverige.

Även ett stabilt pensionssystem behöver dock moderniseras och utvecklas för att anpassas till ändrade förutsättningar. För att uppnå långsiktigt trygga och höjda pensioner har Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, enats om en rad åtgärder för att förbättra pensionssystemet (S2017/07369/SF). Arbetet med att genomföra de överenskomna åtgärderna pågår nu inom flera områden och regeringen har hög prioritet på att de ska genomföras i enlighet med de tidpunkter som anges i överenskommelsen.

Pensionsgruppens överenskommelse omfattar hela ålderspensionssystemet, dvs. både garantipension och de inkomstgrundade delarna av pensionssystemet. För att ge en helhetsbild av regeringens arbete på pensionsområdet beskrivs därför den övergripande inriktningen för hela pensionssystemet i detta avsnitt. Inriktningen för den inkomstgrundade pensionen beskrivs dock mer utförligt i avsnittet Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

2.6.1 En politik för bättre pensioner

Pågående förbättringar av grundskyddet

Under våren 2019 lämnade regeringen förslag om ett förbättrat grundskydd för pensionärer (prop. 2018/19:134). Regeringen har därmed slutfört den del av pensionsöverenskommelsen som handlar om att stärka och höja grundskyddet. Det reformerade grundskyddet träder i kraft i januari 2020 och innebär att fler än 800 000 pensionärer kommer att få mer pengar i plånboken. Förslagen gynnar främst kvinnor, oftast äldre och ensamstående, som i störst utsträckning tar del av grundskyddets olika delar.

Två centrala förslag i reformpaketet är att höja garantipensionens grundnivå och att höja bostadskostnadstaket i bostadstillägget. Genom dessa förslag kommer garantipensionens nivå närmare medianinkomsten i samhället och bostadstillägget blir bättre anpassat till dagens hyresnivåer. Reformen är ett viktigt steg för att säkra den ekonomiska tryggheten för äldre när hyrorna stiger och reallönerna ökar. Regeringen kommer även fortsättningsvis att följa den

ekonomiska utvecklingen för pensionärer med grundskydd.

Även de inkomstgrundade pensionerna behöver förstärkas

Förbättringen av grundskyddet är nödvändig för att säkerställa att även äldre som inte haft möjlighet att tjäna in en tillräcklig egen pension ska få en rimlig ekonomisk standard. För att upprätthålla drivkraften till arbete, och pensionsystemets legitimitet, är det dock viktigt att det alltid ska löna sig att arbeta. Pensionen för den som har arbetat ett helt arbetsliv bör därför vara betydligt högre än nivån för grundskyddet. För att upprätthålla det s.k. respektavståndet mellan dem som arbetat och dem som inte har gjort det behöver även den allmänna inkomstgrundade pensionen förstärkas.

Den inkomstgrundade pensionen, mätt som andel av slutlönen, har blivit allt lägre i takt med att medellivslängden har ökat. Det beror på att normen att gå i pension vid 65 år fortsatt är stark. Konsekvensen blir att pensionsbehållningen behöver fördelas över fler år efter pensioneringen, och att de månadsbelopp som betalas ut därmed blir lägre. I syfte att förlänga arbetslivet och på så vis höja pensionerna har regeringen, enligt överenskommelsen i Pensionsgruppen, beslutat om stegvisa höjningar av ett antal pensionsrelaterade åldersgränser. I ett första steg har regeringen föreslagit att åldersgränsen för när inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas ska höjas från 61 till 62 år (prop. 2018/19:133). Förändringen föreslås gälla från och med 2020. I samband med det ska också åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning, den s.k. las-åldern, höjas från 67 till 68 år (prop. 2018/19:91, bet. 2018/19:AU12, rskr. 2018/19:276). Därutöver ska ett nytt åldersbegrepp, riktålder för pension, införas. Avsikten är att riktåldern på sikt ska styra de pensionsrelaterade åldersgränserna och fungera som ett riktmärke för enskilda i deras pensionsbeslut. I nästa steg ska regeringen, helt i enlighet med pensionsgruppens överenskommelse, återkomma med förslag om ytterligare höjningar av åldersgränserna som ska träda i kraft 2023 och 2026.

Förändringarna av pensionssystemet ställer höga krav på Pensionsmyndigheten

Regeringen och Pensionsgruppen har höga ambitioner på pensionsområdet. Inom de närmsta åren kommer pensionssystemet att genomgå de största förändringarna sedan det infördes för över 20 år sedan. De förändringar som ska genomföras är nödvändiga för att uppnå långsiktigt höjda och trygga pensioner, men innebär också stora utmaningar för Pensionsmyndigheten.

Förändringarna inom pensionssystemet ska genomföras i ett läge där Pensionsmyndigheten redan har betydande utmaningar med långa handläggningstider för bostadstillägg och långa svartider i kundservice. För att komma till rätta med de svaga resultaten i bostadstilläggshandläggningen och inom kundservice tillför regeringen medel till myndigheten. Det finns ett viktigt jämställdhetsperspektiv i att säkerställa att handläggningen av bostadstillägg fungerar på ett tillfredställande sätt. Cirka 75 procent av de pensionärer som har bostadstillägg är kvinnor. Bättre resultat inom bostadstilläggshandläggningen skulle därför innebära att ekonomiskt utsatta kvinnor i större utsträckning än i dag får bostadstillägg i rätt tid. En väl fungerande handläggning av bostadstillägg är också viktigt för att Pensionsmyndigheten ska ha förutsättningar att realisera beslutade och kommande reformer på pensionsområdet.

Ett fortsatt fokus på mer jämställda pensioner

Skillnaderna i pension mellan kvinnor och män är fortsatt stora, vilket i grunden beror på att arbetslivet inte är jämställt. Kvinnor som befinner sig på arbetsmarknaden har i genomsnitt lägre lön än män och arbetar i större utsträckning deltid. Därutöver sker kvinnors inträde och utträde på arbetsmarknaden senare respektive tidigare än mäns.

Pensionssystemet vilar på livsinkomstprincipen vilket innebär att ojämställdhet under arbetslivet ofrånkomligen leder till att kvinnor i genomsnitt får lägre inkomstgrundad pension än män. Förbättringen av grundskyddet (prop. 2018/19:134) är en mycket viktig del av Pensionsgruppens arbete för att, på både kort och lång sikt, minska skillnaderna mellan mäns och kvinnors pensioner. Därutöver avser regeringen och

Pensionsgruppen att följa de system och faktorer som ligger utanför pensionssystemet, men som påtagligt påverkar skillnaden i kvinnor och mäns totala pension. I syfte att på lång sikt främja mer jämställda pensioner ska regeringen fortsätta att bevaka bl.a. utvecklingen av deltidsarbete, jämställdheten i föräldraförsäkringen, jämställdheten på arbetsmarknaden och tjänstepensionernas utformning.

2.7 Budgetförslag

2.7.1 1:1 Garantipension till ålderspension

Tabell 2.8 Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

År	Slags	Belopp	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2018	Utfall	13 142 095	-144 638	
2019	Anslag	13 225 500 ¹		13 128 200
2020	Förslag	14 940 800		
2021	Beräknat	14 470 400		
2022	Beräknat	14 637 900		

¹Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2019 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

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

Regeringens överväganden

Antalet ålderspensionärer ökar och de nya pensionärerna har i stor utsträckning intjänad inkomstgrundad pension som uppgår till betydligt högre genomsnittliga belopp än vad de ålderspensionärer som lämnar systemet har. Det har medfört att behovet av garantipension har minskat. Antalet kvinnor som fick garantipension 2018 uppgick till knappt 516 000, vilket är en minskning med ca 185 000 sedan 2003 då garantipensionen infördes. Antalet män med garantipension har under samma period minskat med ca 47 000 och uppgick 2018 till ca 143 000.

Antalet ålderspensionärer med garantipension beräknas dock öka med 61 000 och bli 720 000 år 2020. Antalet med garantipension, och kostnaden för förmånen, ökar främst som ett resultat av att regeringen föreslagit att garantipensionens nivå ska höjas (prop. 2018/19:134). För att genomföra reformen ökas anslaget med 1 411 miljoner kronor 2020. För 2021 och 2022 beräknas anslaget ökas med motsvarande belopp. Antalet garantipensionärer påverkas också av relationen mellan följsamhetsindexeringen och prisindexeringen. De år följsamhetsindexeringen är högre än prisindexeringen minskar antalet garantipensionärer av detta skäl och vice versa. Följsamhetsindexeringen beräknas öka något mindre i förhållande till prisbasbeloppet för 2020–2022, vilket medför att antalet med garantipension ökar.

Utgifterna för garantipension kan vidare komma att påverkas av EU-domstolens mål (mål nr C-189/16) rörande den svenska garantipensionen. En utredning med uppdrag att göra en översyn av garantipensionens konstruktion ur ett internationellt perspektiv (dir. 2018:106) har tillsatts för att analysera EU-domens konsekvenser och lämna förslag till hur garantipension och garantipension till omställningspension bör konstrueras. Det är ännu oklart på vilket sätt utgifterna kan komma att påverkas.

Tabell 2.9 Härledning av anslagsnivån 2020–2022 för 1:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

	2020	2021	2022
Anvisat 2019¹	13 225 500	13 225 500	13 225 500
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	1 411 000	1 411 000	1 411 000
Varav BP20	1 411 000	1 411 000	1 411 000
Varav			
Förbättrat grundskydd för pensionärer	1 411 000	1 411 000	1 411 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	4 200	7 300	97 300
Volym	300 100	-173 400	-95 900
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	14 940 800	14 470 400	14 637 900

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2018 (bet. 2018/19:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 14 940 800 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Garantipension till ålderspension* för 2020. För 2021 och 2022 beräknas anslaget till 14 470 400 000 kronor respektive 14 637 900 000 kronor.

2.7.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tabell 2.10 Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

År	Utfall		Anslags-sparande	
2018	Utfall	10 869 424		-13 488
2019	Anslag	10 331 200 ¹	Utgifts-prognos	10 351 000
2020	Förslag	9 804 900		
2021	Beräknat	9 251 800		
2022	Beräknat	8 700 000		

¹ Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2019 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. Långtgående bestämmelser av övergångskaraktär innebär dock att änkepensionen kommer att finnas kvar under decennier, och nya änkepensioner beviljas fortfarande enligt det gamla systemet. Omställningspensionen är tidsbegränsad till i normalfallet ett år och betalas endast ut till efterlevande som är yngre än 65 år, medan änkepensionen ofta är livsvarig. Änkepensionen är därför dominerande i både antal och kostnader och svarar för ca 94 procent av utgifterna inom anslaget.

Antalet kvinnor med änkepension var ca 242 000 år 2018. För 2019–2022 beräknas antalet minska med drygt 11 000 per år. Medelantalet kvinnor och män med omställningspension var ca 4 500 respektive 1 800 under 2018. Prognosen för

åren framöver är att änkepensionen kommer att minska i samma takt som tidigare och att antalet kvinnor och män med omställningspension kommer att vara förhållandevis konstant. Sammantaget innebär detta att utgifterna på anslaget beräknas minska med mellan 5 och 6 procent per år.

Tabell 2.11 Härledning av anslagsnivån 2020–2022 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

	2020	2021	2022
Anvisat 2019¹	10 331 200	10 331 200	10 331 200
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut			
Övriga makroekonomiska förutsättningar	271 200	484 800	657 000
Volym	-797 500	-1 564 200	-2 288 200
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	9 804 900	9 251 800	8 700 000

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2018 (bet. 2018/19:FiU10). Beloppet är således exklusivt beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 9 804 900 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Efterlevandepensioner till vuxna* för 2020. För 2021 och 2022 beräknas anslaget till 9 251 800 000 kronor respektive 8 700 000 000 kronor.

2.7.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tabell 2.12 Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

År	Utfall		Anslags-sparande	
2018	Utfall	9 138 839		-112 239
2019	Anslag	9 587 500 ¹	Utgifts-prognos	9 150 900
2020	Förslag	10 026 300		
2021	Beräknat	10 171 800		
2022	Beräknat	10 393 500		

¹ Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2019 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 beror därför på ålderspensionärernas inkomster och förmögenheter. I takt med ökade pensionsinkomster minskar behovet av bostadstillägg i genomsnitt. Att det totala antalet pensionärer har ökat över tid har dock inneburit att även antalet pensionärer med bostadstillägg ökat, även om den totala andelen minskat. Antalet kvinnor och män som fick bostadstillägg 2018 var 217 000 respektive 73 600. Medelbeloppen har ökat för både kvinnor och män sedan 2003 främst på grund av ökade bostadskostnader och regeländringar.

Regeringen har lämnat förslag om förbättrat grundskydd för pensionärer (prop. 2018/19:134). Förslagen innebär bl.a. att bostadstillägget höjs från 2020 vilket medför att utgifterna beräknas öka med 799 miljoner kronor fr.o.m. 2020. Riksdagen anvisade 431 miljoner kronor för ändamålet 2019 och anslaget ökas med ytterligare 431 miljoner kronor 2020 för samma ändamål.

Även pensionärernas benägenhet att ansöka om bostadstillägg påverkar utgiftsutvecklingen. Det är osäkert hur många som är berättigade till bostadstillägg men som av någon anledning inte får förmånen. Förändrad kunskap och ändrad benägenhet att ansöka kan därför påverka antalet personer som får bostadstillägg och därmed även utgifterna.

Tabell 2.13 Härledning av anslagsnivån 2020 2022 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

	2020	2021	2022
Anvisat 2019¹	9 587 500	9 587 500	9 587 500
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	431 000	431 000	431 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-59 900	-42 200	24 400
Volym	67 700	195 500	350 600
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	10 026 300	10 171 800	10 393 500

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2018 (bet. 2018/19:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 10 026 300 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* för 2020. För 2021 och 2022 beräknas anslaget till 10 171 800 000 kronor respektive 10 393 500 000 kronor.

2.7.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tabell 2.14 Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

2018	Utfall	1 081 357	Anslags-sparande	-34 344
2019	Anslag	1 154 100 ¹	Utgifts-prognos	1 159 500
2020	Förslag	1 174 500		
2021	Beräknat	1 230 600		
2022	Beräknat	1 295 100		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2019 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för äldre försörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken.

Regeringens överväganden

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

Antalet kvinnor och män som får äldreförsörjningsstöd har ökat under senare år och förväntas fortsätta öka. Ett skäl till det är att de nuvarande reglerna om rätt till garantipension inte fått full genomslagskraft. Enligt nuvarande regler krävs 40 års bosättning i Sverige för att få del av hela grundskyddet. Enligt äldre regler krävdes 10 års bosättning i Sverige för att få del av hela grundskyddet. Personer födda före 1938 omfattas av de äldre bestämmelserna och har därför som regel en tillräckligt hög garantipension för att inte vara i behov av äldreförsörjningsstöd. I takt med att årskullar som inte omfattas av de äldre bestämmelserna tillkommer ökar antalet med äldreförsörjningsstöd. Utöver detta förväntas ökade kostnader inom ramen för anslaget under kommande år till följd av de senaste årens flyktmottagande.

År 2018 fick 13 500 kvinnor och 10 600 män äldreförsörjningsstöd. I likhet med bostadstillägget finns sannolikt ett visst mörkertal när det gäller äldreförsörjningsstöd, vilket innebär att antalet personer och kostnader på anslaget potentiellt skulle kunna vara högre.

Regeringens förslag om förbättrat grundskydd för pensionärer (prop. 2018/19:134) påverkar utgifterna för äldreförsörjningsstöd. Förslaget innebär att ett fribelopp för arbetsinkomster införs i äldreförsörjningsstödet, vilket har en höjande effekt på utgiftsnivån. Förslaget innebär också att garantipensionen och bostadstillägget höjs, vilket har en sänkande effekt på utgifterna eftersom det medför att antalet personer med äldreförsörjningsstöd beräknas minska. Sammantaget beräknas utgifterna för äldreförsörjningsstödet minska. Anslaget minskas med 28 miljoner kronor 2020. För 2021 och 2022 beräknas anslaget minska med motsvarande belopp.

Tabell 2.15 Härledning av anslagsnivån 2020 2022 för 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

	2020	2021	2022
Anvisat 2019¹	1 154 100	1 154 100	1 154 100
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	-28 000	-28 000	-28 000
Varav BP20	-28 000	-28 000	-28 000
Varav			
Förbättrat grundskydd för pensionärer	-28 000	-28 000	-28 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	12 000	19 300	53 600
Volymer	36 400	85 200	115 400
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	1 174 500	1 230 600	1 295 100

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2018 (bet. 2018/19:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 1 174 500 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 *Äldreförsörjningsstöd* för 2020. För 2021 och 2022 beräknas anslaget till 1 230 600 000 kronor respektive 1 295 100 000 kronor.

2.7.5 2:1 Pensionsmyndigheten

Tabell 2.16 Anslagsutveckling 2:1 Pensionsmyndigheten

Tusental kronor

År	Slagslag	Belopp	Ändring	Belopp
2018	Utfall	539 532	Anslags-sparande	-9 242
2019	Anslag	602 142 ¹	Utgifts-prognos	599 016
2020	Förslag	595 896		
2021	Beräknat	551 797 ²		
2022	Beräknat	552 208 ³		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2019 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

² Motsvarar 543 061 tkr i 2020 års prisnivå.

³ Motsvarar 534 951 tkr i 2020 års prisnivå.

Ändamål

Anslaget får användas för Pensionsmyndighetens förvaltningsutgifter.

Kompletterande information**Tabell 2.17 Finansiering av Pensionsmyndighetens administration***Tusental kronor, löpande priser*

	2019 prognos	2020 beräknat	2021 beräknat	2022 beräknat
Anslag förvaltningsanslag	599 016	595 896	551 797	552 208
Avgiftsinkomster AP-fonderna	416 000	452 693	476 514	500 900
Avgiftsinkomster premiepension	461 000	471 005	484 783	504 050
Summa	1 476 016	1 519 594	1 513 094	1 557 159

Pensionsmyndighetens verksamhet finansieras av anslag på statens budget, av de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna) och av premiepensionssystemet, se tabell 2.17. Förvaltningsanslaget används för administration av garantipension, efterlevandepension till vuxna, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd samt för vissa andra antalsmässigt mindre pensionsrelaterade förmånerna.

Budget för avgiftsbelagd verksamhet

Utgifterna för Pensionsmyndighetens administration som avser inkomstgrundad ålderspension täcks av avgifter som tas från AP-fonderna och premiepensionssystemet. I premiepensionssystemet har även kostnader för skulden i Riksgäldskontoret avseende den räntekontokredit som byggdes upp i samband med bildandet av systemet ingått. För att sprida dessa kostnader över flera generationer avbetalades skulden över en längre tid och slutamorterades 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 inkomst- och tilläggspension som ska täckas genom uttag från Första-Fjärde AP-fonderna, dels administrationen av premiepensionen.

Redogörelsen ska även innefatta kostnader för administrationen av ålderspensionssystemet vid Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter.

Med underlaget i tabell 2.17 som grund beslutar regeringen årligen om ersättning från Första-Fjärde AP-fonderna och premiepensionssystemet för administration av inkomstgrundad ålderspension.

Tabell 2.18 Uppdragsverksamhet där intäkterna disponeras

Tusental kronor, 2019 års priser

Uppdragsverksamhet	Intäkter	Kostnader	Resultat (intäkt-kostnad) ¹	Akkumulerat resultat
Utfall 2018	1 181 304	-1 215 635	-34 331	137 961
- varav AP-fonderna	444 384	-428 422	15 962	137 961
- varav premiepensionssystemet ²	736 920	-787 213	-50 293	0
Prognos 2019	765 672	877 000	-111 328	49 032
- varav AP-fonderna	335 419	-416 000	-80 581	57 380
- varav premiepensionssystemet ³	430 253	-461 000	-30 747	-8 348
Budget 2020	803 475	-870 000	-66 252	-8 348
- varav AP-fonderna	355 620	-413 000	-57 380	0
- varav premiepensionssystemet ⁴	447 855	-457 000	-9 145	-8 348

Källa: Pensionsmyndigheten

¹ Vid avgiftsuttaget från AP-fonderna regleras tidigare års resultat.² Inklusive kostnader för amortering och ränta för premiepensionssystemets uppbyggnad. Det negativa resultatet (-50 293) täcks av överskott från Pensionsmyndighetens handelslager.³ Det prognostiserade negativa resultatet (-30 747) täcks delvis (22 399) av överskott från Pensionsmyndighetens handelslager.⁴ Det prognostiserade negativa resultatet (-9 145) täcks av överskott från Pensionsmyndighetens handelslager.

Regeringens överväganden

Enligt en dom från EU-domstolen (mål nr C-189/16) ska den svenska garantipensionen EU-rättsligt klassas som en så kallad minimiförmån. Detta har medfört ökade administrationskostnader för myndigheten till följd av bland annat mer komplicerade ärenden vid nybeviljanden och löpande omräkningar till följd av domen. Anslaget ökas därför med 9 miljoner kronor 2020.

Det förbättrade grundskyddet bedöms, utöver behov av systemutveckling, medföra ett ökat antal bostadstilläggsärenden, vilket medför att anslaget behöver ökas med 10 miljoner kronor 2020. För 2021 och 2022 beräknas anslaget öka med 2 miljoner kronor respektive år.

Förslagen om höjda pensionsåldrar (prop. 2018/19:133) och ett förbättrat grundskydd (prop. 2018/19:134) medför ökad administration och behov av systemutveckling hos Pensionsmyndigheten. Anslaget ökas därför med 2 miljoner kronor 2020. För 2021 och 2022 beräknas anslaget öka med 4 miljoner kronor respektive år.

Pensionsmyndigheten har sedan tidigare svaga resultat inom handläggningen av bostadstillägg med långa handläggningstider och ett stort antal pågående ärenden. Resultatet har nu försämrats ytterligare. Detta får till följd att belastningen på kundservice ökar med långa handläggningstider i telefon. På sikt kommer det också att leda till ett ökat antal återkravsärenden. För att stärka Pensionsmyndighetens arbete med handläggningen av bostadstillägg ökas anslaget med 15 miljoner kronor 2020. För 2021 beräknas anslaget ökas med 8 miljoner kronor.

Tabell 2.19 Härledning av anslagsnivån 2020 2022 för 2:1 Pensionsmyndigheten

Tusental kronor

	2020	2021	2022
Anvisat 2019¹	583 176	583 176	583 176
<i>Förändring till följd av:</i>			
Pris- och löneomräkning ²	10 107	19 650	29 246
Beslut	9 913	-46 612	-55 726
Varav BP20 ³	36 000	14 000	6 000
Varav ³			
EU-dom garantipension	9 000		
Förbättrat grundskydd	10 000	2 000	2 000
Höjda pensionsåldrar	2 000	4 000	4 000
Stärkt handläggning bostadstillägg	15 000	8 000	
Överföring till/från andra anslag	-7 300	-4 417	-4 488
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	595 896	551 797	552 208

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2018 (bet. 2018/19:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

² Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2019. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2021–2022 är preliminär.

³ Exklusive pris- och löneomräkning.

Regeringen föreslår att 595 896 000 kronor anvisas under anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* för 2020. För 2021 och 2022 beräknas anslaget till 551 797 000 kronor respektive 552 208 000 kronor.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att för 2020 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 8 000 000 000 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 föranleds 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 2020 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar som uppgår till högst 8 000 000 000 kronor. En sådan kredit kan beslutas med stöd av 7 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).